

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Liane Vizzotto

A CONSTRUÇÃO DA RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NA EDUCAÇÃO:
um estudo em municípios catarinenses

São Leopoldo
2018

Liane Vizzotto

**A CONSTRUÇÃO DA RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NA EDUCAÇÃO:
um estudo em municípios catarinenses**

Tese de Doutorado apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Educação, pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

Linha de Pesquisa: Educação, História e Políticas

Orientadora: Prof.^a Dra. Berenice Corsetti

São Leopoldo

2018

V864c Vizzotto, Liane
A construção da relação público-privada na educação: um estudo em municípios catarinenses / Liane Vizzotto. -- 2018.
345 f. ; 30cm.

Tese (Doutorado em Educação) -- Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Educação, São Leopoldo, RS, 2018.
Orientadora: Prof.^a Dra. Berenice Corsetti.

1. Educação - Política Pública. 2. Relação Público-Privada. 3. Educação Mercadológica. 4. Regulação da educação. 5. Qualidade educacional. 6. Educação municipal - Relação público-privada. I. Título. II. Corsetti, Berenice.

CDU 37.014.5

AGRADECIMENTOS

Quanto mais progride a humanidade, mais rica é a prática sócio-histórica acumulada por ela, mais cresce o papel específico da educação e mais complexa é a sua tarefa. (LEONTIEV, 1964, p. 291).

A tarefa educativa se mostra complexa, quanto mais avançam as forças produtivas que impulsionam o desenvolvimento da sociedade. A educação pública, forma pela qual se materializa o direito de milhares de brasileiros, necessita ser evidenciada e debatida a fim de possibilitar a construção de um projeto emancipatório de educação. O curso de doutorado, além de permitir reflexões como essa, tangencia um compromisso político e pedagógico cada vez mais sólido do pesquisador com a educação. E tudo isso se construiu não ao acaso, mas de maneira coletiva - de pessoas e instituições -, às quais agradeço.

Primeiramente aos professores que, de diversas e distintas formas, se constituem em incentivos para a construção da tese.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, com os quais compartilhei momentos de aprendizagens. Destes, em especial, aos professores da linha de Educação, História e Políticas.

Aos componentes da banca de qualificação do projeto de tese e defesa, professores comprometidos em apontar os limites e as possibilidades dos caminhos que escolhemos traçar por meio da pesquisa: Flávia Werle (UNISINOS), Tais Moura Tavares (UFPR), Solon Viola (UNISINOS), Vera Peroni (UFRGS) e Elton Nardi (UNOESC).

À professora Berenice Corsetti, minha orientadora, que me concedeu o privilégio de orientar esta tese e - tenho por certo - um dos agradecimentos mais especiais a fazer. Inicialmente pela acolhida no Programa de Doutorado em Educação da Unisinos, pela confiança e paciência no amadurecimento dos objetivos da tese e por compactuar de posicionamentos que permitiram analisar o objeto de estudo. Do mesmo modo, mostrou-se um ser humano admirável, capaz de se fazer presente, mesmo com a distância que separa São Leopoldo (RS) de Concórdia (SC).

Não obstante, no que diz respeito ao período de doutoramento, muitas pessoas estiveram comigo. Algumas compartilhando dos debates, dos fundamentos teóricos, dos problemas da educação, enfim da pesquisa que se consolidou na tese. Outros, no apoio que aumentou a confiança enquanto pesquisadora.

Aos meus pais, Eva e Orlando com os quais aprendi o valor da educação e do compromisso. Aliás, oportuno se faz destacar a preocupação que tiveram com a educação dos

filhos, cujo local de trabalho para o desenvolvimento das atividades na agricultura foi escolhido por sediar escola de fácil acesso. Sem dúvida, merecem minha eterna admiração e respeito.

Aos meus irmãos e seus familiares, que silenciosamente torceram para o êxito desta tese e sabem da importância do aperfeiçoamento: Onésio, Mirian, Rafael, Renan, Lucas, Dianês, Laura, Kerlei, Marcos, Manuela, Vânia Kolb, Fernando, Betina, Délcio, Vânia Vizzotto, Lívia, Tânia, Peterson, Eldi, Mateus, Sofia e Maria Eduarda.

Aos colegas e amigos do Instituto Federal Catarinense (IFC) *campus* Concórdia, pela amizade, apoio e cumplicidade. Em especial à Solange Zotti, Sílvia Dalla Costa, Rosane Cavasin, Flaviane Titon, Daniele Martini, Liamara Fornari e Rose Veloso.

Às professoras Marcia Soares de Campos, Sandra Pierozan, Gestine Trindade e Ivete Cechin, pela presença e debates constantes, fundamentais para a constituição e construção desta pesquisa, o que contribuiu para qualificar a escrita. Além de profissionais da educação, são amigas que se fazem presentes.

Aos amigos e amigas, pela presença constante.

Significativo ainda foi a convivência solidária e feliz com os colegas do doutorado, que compartilharam diversas emoções e fizeram do tempo juntos um grande aprendizado. Agradeço à companhia de Viviane Weschenfelder, Raquel Frohlich, Evandro Silva e Jonas Tarcísio Reis.

Ao meu querido esposo Aurélio, dedico atenção especial nestes agradecimentos. Muitas foram as vezes que o interroguei sobre assuntos relativos à tese, em especial quando da construção do último capítulo. Além deste, pude, por meio do debate qualificado, construir análises que permitiram olhar o objeto desta pesquisa de forma mais ampla e de perspectivas diferentes. Também me ajudou a encontrar o significado de paciência e de superação, exigidos nos momentos em que nos deparamos com o inesperado e com a dor.

O tempo dedicado à escrita da tese nos últimos meses também foi de muito aprendizado, para além dos conhecimentos acadêmicos. Aprendi o significado maior do amor, da doação. Entendi o que é pensar no outro mais que em você mesma, e que de fato, não podemos controlar tudo, nem mesmo a vida, tampouco a morte. Foi um tempo bom, de 25 semanas, que não quero esquecer. Esse tempo se chama Antônia Vizzotto Pegoraro (*In memoriam*).

E, por fim, registro os agradecimentos institucionais.

À Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), ao seu Programa de Pós-Graduação – Doutorado em Educação - e sua correspondente secretaria, por mostrarem-se

prestativos e solidários na orientação das questões estruturais do curso, bem como na organização documental.

Ao Instituto Federal Catarinense, *campus* Concórdia, por possibilitar a participação nos Programa de Incentivo à Qualificação Profissional – PIQIFC (afastamento parcial), bem como no do Afastamento Integral.

Às secretarias de educação dos municípios de Chapecó, Xanxerê e Lindóia do Sul, as quais gentilmente organizaram espaço e tempo para a concessão das entrevistas. Do mesmo modo, agradeço aos conselhos municipais de educação dos respectivos municípios.

Aos Colegiados de Educação das Associações de Municípios da AMOSC, AMAUC e AMAI, que gentilmente abriram as portas para conhecer o trabalho que desenvolvem.

À Undime de Santa Catarina, que cedeu dados importantes à pesquisa, os quais contribuíram para a definição do campo empírico.

Ao Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior no Estado de Santa Catarina (FUMDES), pela concessão de bolsa de estudos no período de junho de 2017 a fevereiro de 2018.

Concórdia (SC), fevereiro de 2018

Liane Vizzotto

No universo do utilitarismo, um martelo vale mais que uma sinfonia, uma faca mais que um poema, uma chave de fenda mais que um quadro: porque é fácil compreender a eficácia de um utensílio, enquanto é sempre difícil compreender para que podem servir a música, a literatura ou a arte. (ORDINE, 2016, p. 12).

RESUMO

As modificações estruturais no modo de produção capitalista têm provocado mudanças na área social, em especial no campo da educação. Novas formas de construir políticas educacionais valorizam a relação público-privada como pressuposto da materialização da ação estatal. Nesta tese, toma-se como tema a relação público-privada na educação e define-se o objeto de estudo: as parcerias efetivadas entre o setor público e o privado no campo educativo, em municípios catarinenses. Constitui-se objetivo geral analisar os elementos que sustentam a construção das parcerias entre a administração pública e o setor privado, no campo da educação, nos municípios pesquisados. A partir do objetivo, apontam-se razões que possam orientar a construção de políticas educacionais, de modo a não naturalizar o ideal privado/mercadológico na educação pública, mas, ao contrário, a construir projetos educacionais pautados na educação enquanto atividade da práxis. O enfoque metodológico é qualitativo, documentos e entrevistas semiestruturadas - formam o conjunto de instrumentos que possibilitaram a construção de seus elementos empíricos. O materialismo histórico-dialético como dimensão teórico-conceitual da pesquisa constitui a base teórica, por meio da qual as análises foram construídas. A delimitação do campo empírico tem como base uma pesquisa exploratória, com o propósito de identificar os municípios catarinenses que mantêm parcerias e, a partir deles, três municípios da mesorregião Oeste Catarinense foram selecionados, a saber, Chapecó, Xanxerê e Lindóia do Sul. A tese está organizada em três partes denominadas dimensões: política, pedagógica e legal, a partir das quais definem-se os capítulos da tese. As conclusões apontam que a construção das parcerias público-privadas no campo da educação, nos municípios pesquisados, ocorre a partir da inter-relação de três aspectos – políticos, pedagógicos e legais –, resultado do nexo do projeto formativo do setor privado com a materialização de políticas educacionais advindas dos parceiros em direção à educação pública. Professores e alunos são elencados como principais articuladores das reformas. Assim, o contexto Estado/capital se coloca favorável à efetivação de políticas educacionais que valorizam a relação público-privada; os argumentos em favor de um tipo específico de qualidade na educação representam o discurso hegemônico dos aliados do Estado no desenvolvimento da educação pública; o arcabouço legal legitima e institucionaliza as parcerias. Dizendo de outro modo, na relação público-privada na educação dos municípios pesquisados, os elementos constitutivos das parcerias formam uma unidade coesa, a qual une o momento histórico de valorização dos ideais do mercado, o Estado financiador e marcado pela governança, e a fragilidade da qualidade educacional que precisa ser superada por modernas práticas e concepções educacionais, ambas construídas por sujeitos externos à escola. Entendemos que, nos elementos que colaboram para a construção da relação público-privada, o que está em jogo, em última instância, é a manutenção da ordem capitalista e a diminuição do embate entre capital e trabalho. E isso anula a possibilidade de construção de projetos pedagógicos cuja finalidade coincida com o processo de formação humana na perspectiva da práxis.

Palavras-chave: Políticas Públicas Educacionais. Relação Público-Privada. Educação Mercadológica. Regulação da Educação. Qualidade Educacional.

ABSTRACT

Structural changes in the capitalist mode of production have led to changes in the social sphere, especially in education. New ways of constructing educational policies value the public-private relationship as a presupposition of the materialization of state action. This doctoral dissertation focuses on the public-private relationship in education and examines the partnerships between the public and private sectors in education, in the municipalities of Santa Catarina state, Brazil. The term private is understood in the context of social organizations (third sector/non-state public) and private for-profit enterprises. The study's general objective is to analyze the elements that support the construction of partnerships between public administration and the private sector in the educational field in such municipalities. It points out reasons that may guide the construction of educational policies, so as to, rather than naturalize the private/marketing ideal in public education, construct educational projects based on education as praxis. The methodological approach is qualitative, and documents and semi-structured interviews have enabled the construction of the empirical elements of the research. Historical dialectical materialism is the theoretical-conceptual basis of the analysis. The empirical field was based on an exploratory research aimed at identifying the municipalities of Santa Catarina state that have partnerships, after which three municipalities of the West Santa Catarina mesoregion were selected: Chapecó, Xanxerê and Lindóia do Sul. The dissertation is organized in political, educational and legal dimensions, based on which its chapters have been defined. Conclusions point out that the construction of public-private partnerships in the field of education, in the municipalities studied, is based on the interrelation of political, educational and legal aspects, which results from the nexus of the formative project of the private sector and the materialization of educational policies coming from the partners towards public education. Teachers and students are the main actors of the reforms. Thus, the state/capital context favors the implementation of educational policies that value the public-private relationship; the arguments in favor of a specific type of quality in education represent the hegemonic discourse of the allies of the state in the development of public education; the current legal framework legitimizes and institutionalizes partnerships. In other words, in the public-private relationship in the education of the municipalities studied, the elements of the partnerships form a cohesive unit, which brings together the historical moment of valorization of the market ideals, the funding state marked by governance, and the fragility of the educational quality that needs to be overcome by modern educational practices and conceptions constructed by subjects outside the school. Ultimately, what is at stake in the elements that contribute to the construction of the public-private relationship is the maintenance of the capitalist order and the reduction of the struggle between capital and labor. And this nullifies the possibility of building pedagogical projects whose purpose coincides with those of human education from the perspective of praxis.

Keywords: Educational Public Policies. Public-Private Relationship. Marketing Education. Regulation of Education. Educational Quality.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Eixos temáticos do roteiro da entrevista	44
Quadro 2 – Documentos locais dos municípios eleitos para a pesquisa	47
Quadro 3 – Documentos transnacionais utilizados nas análises da tese	47
Quadro 4 – Municípios com políticas educacionais privadas pertencentes à mesorregião Oeste Catarinense e suas associações	57
Quadro 5 – Municípios eleitos para a pesquisa	58
Quadro 6 – Sujeitos da pesquisa.....	59
Quadro 7 – Quadro demonstrativo de abrangência das categorias na definição da estrutura da tese.....	66
Quadro 8 – Quadro síntese das parcerias, segmentos que atendem e serviços.....	98
Quadro 9 – Motivos que justificam a parceria entre os parceiros dos municípios pesquisados.....	192
Quadro 10 – Associação de municípios: características gerais.....	196
Quadro 11 – As associações de municípios e seus colegiados.....	198
Quadro 12 – Aspectos gerais dos conselhos municipais de educação (CME).....	204
Quadro 13 – Características gerais dos aspectos legais que marcam as parcerias nos municípios pesquisados.....	258
Quadro 14 – Lei dos Sistemas Municipais de Ensino dos municípios pesquisados – aspectos gerais.....	274
Quadro 15 – Planos Municipais de Educação dos municípios pesquisados e a relação público-privada.....	281

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Municípios catarinenses que têm alguma manifestação do setor privado nas redes públicas de ensino.....	49
Tabela 2 – Fonte das informações obtidas nos 204 municípios.....	50
Tabela 3 – Municípios catarinenses, segundo o tipo de relação público-privada.....	51
Tabela 4 – Municípios catarinenses com presença de parcerias público-privadas, segundo o número de habitantes.....	53
Tabela 5 – Mesorregião com maior concentração de municípios com políticas educacionais que valorizam a relação público-privada.....	54
Tabela 6 – População dos municípios, por mesorregião, que têm parcerias com o setor privado.....	54
Tabela 7 – População das mesorregiões.....	55
Tabela 8 – Municípios por mesorregião que não responderam à pesquisa sobre a manifestação de políticas privadas na educação pública.....	55
Tabela 9 – Percentual de municípios da mesorregião Oeste que são demarcados pela relação público-privada e as associações de municípios a que pertencem.....	56
Tabela 10 – Percentual do atendimento da educação infantil e ensino fundamental por rede de ensino nos municípios pesquisados – 1997, 2006-2015.....	150
Tabela 11 – Dados gerais do Município – população, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), Produto Interno Bruto (PIB), PIB <i>per capita</i> e Gini.....	154
Tabela 12 – Matrículas na Rede Municipal de Ensino de Chapecó – 2005 a 2015.....	156
Tabela 13 – Matrículas na Rede Municipal de Ensino de Xanxerê – 2005-2015.....	157
Tabela 14 – Matrículas na Rede Municipal de Ensino de Lindóia do Sul – 2005-2015.....	157
Tabela 15 – Percentual constitucional obrigatório investido em Educação – Chapecó.....	160
Tabela 16 – Percentual constitucional obrigatório investido em Educação – Xanxerê.....	160
Tabela 17 – Percentual constitucional obrigatório investido em Educação – Lindóia do Sul.....	160
Tabela 18 – Valores nominais e percentuais das parcerias no ano da sua efetivação e/ou renovação contratual – comparação com o orçamento total da educação.....	161
Tabela 19 – Evolução do Ideb e Metas Projetadas – Chapecó.....	219
Tabela 20 – Evolução do Ideb e Metas Projetadas – Xanxerê.....	219
Tabela 21 – Evolução do Ideb e Metas Projetadas – Lindóia do Sul.....	219

Tabela 22 – Taxa de aprovação, reprovação e abandono – Total municipal – 2015..... 220

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABM – Associação Brasileira de Municípios
ADE – Arranjos de Desenvolvimento da Educação
ADR – Agência de Desenvolvimento Regional
AM – Associação de Municípios
AMAI – Associação dos Municípios do Alto Irani
AMARP – Associação dos Municípios do Alto Vale do Rio do Peixe
AMAUC – Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense
AMEOSC – Associação dos Municípios do Extremo Oeste de Santa Catarina
AMERIOS – Associação dos Municípios do Entre Rios
AMMOC – Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense
AMNOROESTE – Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense
AMOSC – Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina
ANA – Avaliação Nacional de Aprendizagem
ANE – Associação Nacional de Educação
ANPEd – Associação Nacional dos Pesquisadores em Educação
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
BNCC – Base Nacional Comum Curricular
CC – Código Civil
CDL – Câmara dos Dirigentes Lojistas
CDR – Conselho de Desenvolvimento Regional
CEOSE – Colóquios Estaduais para a Organização dos Sistemas de Ensino Estaduais
CF – Constituição Federal
CFE – Conselho Federal de Educação
CIESC – Centro das Indústrias do Estado de Santa Catarina
CME – Conselho Municipal de Educação
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNM – Confederação Nacional dos Municípios
Conae – Conferência Nacional de Educação
DESC – Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais
EPT – Educação para Todos

Fecam – Federação Catarinense de Municípios
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIESC – Federação das Indústrias de Santa Catarina
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDEP – Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação aos Municípios
Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IAS – Instituto Ayrton Senna
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM – Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação
IDA – Associação para o Desenvolvimento Educacional
Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IEL – Instituto Evaldo Lodi
IES – Instituição de Ensino Superior
IF – Institutos Federais de Educação
IFC – Corporação Financeira Internacional
Inep – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ISS – Imposto sobre Serviços
LDB – Lei de Diretrizes e Bases
LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC – Ministério da Educação
MP – Ministério Público
NGP – Nova Gestão Pública
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PIB – Produto Interno Bruto

Pisa – Programa Internacional de Avaliação de Alunos

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNAIC – Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPPE – Parcerias Público Privadas na educação

SAE – Sistema Apostilado de Ensino

Saeb – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SC – Santa Catarina

SDR – Secretaria de Desenvolvimento Regional

SEB – Seminário de Educação Brasileira

SEE – Sistema Estadual de Ensino

SEFE – Sistema Educacional Família e Escola

Semed – Secretaria de Educação do Município de Concórdia

Senai – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

Sesi – Serviço Social da Indústria

SEU – Sistema Educacional Unibrasil

Sicom – Sindicato do Comércio Varejista

Simeb – Sistema de Monitoramento Educacional do Brasil

Sudesul – Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul.

Udesc – Universidade do Estado de Santa Catarina

UFFS – Universidade Federal da Fronteira Sul

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

Undime – União Nacional dos Dirigentes em Educação

Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura; em inglês: *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*

Unicef – Fundo das Nações Unidas para a Infância; em inglês: *United Nations Children's Fund*

Unisinos – Universidade do Vale do Rio dos Sinos

USAID – *United States Agency for International Development*

VEZ – Instituto Unibrasil para Desenvolvimento da Ciência e Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
i O objeto de estudo.....	20
ii Hipótese, problema, questão e objetivos da pesquisa.....	27
iii Organização da tese.....	30

CAPÍTULO 1 – A CONSTRUÇÃO DA TESE: ASPECTOS EPISTEMOLÓGICOS E CAMINHOS METODOLÓGICOS.....	32
1.1 Argumentos precedentes e motivadores da tese.....	33
1.2 A forma de tratamento do objeto de estudo – o materialismo histórico e dialético como dimensão teórico-conceitual da pesquisa	37
1.3 A pesquisa qualitativa enquanto enfoque do materialismo histórico e dialético.....	42
1.3.1 Entrevista.....	43
1.3.2 A pesquisa com base documental.....	45
1.4 As políticas educacionais em municípios catarinenses: justificando a escolha do campo empírico e dos sujeitos da pesquisa.....	48
1.5 A construção das categorias de análise.....	60
1.6 A empiria como base das categorias construídas pela pesquisa.....	61

PARTE 1 – DIMENSÃO POLÍTICA

CAPÍTULO 2 – O ESTADO E A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NO CAMPO EDUCACIONAL – reflexões necessárias.....	68
2.1 O Estado capitalista: reflexões necessárias à compreensão de sua função no contexto local/global.....	70
2.2 Percurso histórico da relação público-privada na educação até os anos de 1990 – o contexto brasileiro.....	75
2.2.1 Relação público-privada e a educação estatal: discutindo conceitos.....	76
2.2.2 O privado e o público: aproximações históricas.....	79
2.3 A relação público-privada na educação – interface com a Reforma do Aparelho do Estado.....	83
2.4 A parceria público-privada como forma de regulação da educação pública.....	88

2.5 Sociedade civil: locus de consolidação do setor privado na educação, onde renovam-se os conceitos de democracia e participação.....	94
2.5.1 Democracia a partir da adequação mercadológica – um termo a serviço da hegemonia dos parceiros da educação.....	101
2.6 O discurso e incentivo dos organismos multinacionais, em especial do Banco Mundial e da Unesco, sobre a participação da sociedade civil na construção das políticas educacionais.....	105
CAPÍTULO 3 – O ESTADO DE SANTA CATARINA E A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS.....	127
3.1 Santa Catarina: constituição, história e a descentralização da educação aos município.....	129
3.1.1 Notas sobre a história do estado de Santa Catarina.....	129
3.1.2 Marcas históricas da institucionalização dos municípios no modelo federativo brasileiro.....	132
3.1.3 A municipalização como modalidade da descentralização da educação: considerações gerais.....	139
3.1.3.1 Descentralização em Santa Catarina.....	143
3.2 Chapecó, Xanxerê e Lindóia do Sul: realidades plurais e as parcerias na educação municipal.....	153
3.2.1 O município não está mais só: os parceiros da educação municipal.....	164
3.2.1.1 O Instituto Ayrton Senna (IAS) – representante do terceiro setor num dos municípios pesquisados.....	164
3.2.1.1.1 O que são as competências socioemocionais.....	168
3.2.1.1.2 A construção da parceria entre o município de Chapecó e o IAS: nova rede de relações se estabelece.....	174
3.2.1.2 SEFE e Positivo – a iniciativa privada lucrativa nos municípios pesquisados.....	182
3.2.1.2.1 Sistema de Ensino Aprende Brasil.....	183
3.2.1.2.2 Sistema de Ensino Família e Escola (SEFE) e Bom Jesus.....	186
3.3 As instâncias colegiadas dos municípios.....	194
3.3.1 Os colegiados de educação das associações de municípios: espaço de definição das parcerias?.....	194
3.3.2 O papel dos conselhos municipais de educação na relação público-privada.....	203

PARTE 2 – DIMENSÃO PEDAGÓGICA

CAPÍTULO 4 – A CONSTRUÇÃO DAS PARCERIAS NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS: elementos de sua constituição.....	211
4.1 A efetivação das parcerias nos municípios: a “falta” como pressuposto da parceria.....	212
4.2 A face contraditória da relação público-privada na educação: a qualidade de ensino com base na avaliação por resultados.....	214
4.2.1 Parceria como sinônimo de qualidade educacional x educação enquanto atividade da práxis.....	225
4.2.2 Parceria como sinônimo da qualidade educacional x construção de uma nova linguagem, elemento da ideologia do setor privado.....	233
4.2.3 O elemento oculto: a culpa é do professor!.....	239

PARTE 3 – DIMENSÃO LEGAL

CAPÍTULO 5 – MARCOS LEGAIS DA RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NA EDUCAÇÃO MUNICIPAL.....	251
5.1 Aspectos gerais normativos das parcerias entre o setor público e o privado para o desenvolvimento das políticas sociais (educacionais).....	252
5.1.1 Instrumentos legais na consolidação das parcerias público-privadas no campo da educação nos municípios pesquisados.....	257
5.1.1.1 <i>A parceria com as associações civis sem fins lucrativos.....</i>	<i>259</i>
5.1.1.2 <i>A parceria entre o poder público e as sociedades.....</i>	<i>265</i>
5.1.1.3 <i>Sociedade e associações na direção e execução das políticas educacionais nos municípios pesquisados.....</i>	<i>267</i>
5.2 A relação público-privada na legislação educacional dos municípios pesquisados.....	272
5.2.1 Lei do Sistema Municipal de Ensino.....	273
5.2.2 Plano Municipal de Educação.....	278
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	287
REFERÊNCIAS.....	300

APÊNDICE A - Roteiro de entrevista aos coordenadores dos Colegiados de Educação das Associações de Municípios.....	324
APÊNDICE B - Roteiro de entrevista aos secretários de Educação.....	325
APÊNDICE C - Roteiro de entrevista aos presidentes dos Conselhos Municipais de Educação.....	329
APÊNDICE D – Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).....	330
APÊNDICE E – Endereços eletrônicos e demais fontes de pesquisa documental.....	333
APÊNDICE F – Tabela síntese dos objetivos da tese e conclusão por capítulos.....	335

INTRODUÇÃO

A educação no Brasil foi atravessada por conflitos que perpassaram a sua história. Descaso, abandono, falta de políticas educacionais para todos os níveis, ausência de planejamento e exclusão educacional são algumas das barreiras que impediram que a educação no país pudesse avançar em acesso, permanência e qualidade para todos.

Paralelamente aos limites ora apontados, as pluralidades de interesse revestiram o entendimento de que tipo de política educacional deveria ser desenvolvida. Logo, defesas que advinham de interesses da Igreja se sobressaíam em determinados períodos; em outros, os da própria iniciativa privada. O debate em torno da educação sempre foi imediatamente interessado, distante da compreensão de uma “Escola desinteressada”, cujo princípio designa “o que é útil a muitos, a toda a coletividade, histórica e objetivamente”, e não apenas o que interessa a um grupo de pessoas ou a uma classe social. (NOSELLA, 2004, p. 170).

Esse conceito gramsciano diverge da educação que o Brasil construiu e que está em curso atualmente. Durante séculos, nossa educação foi de cunho religioso, quase se confundindo com evangelização, constituindo-se em privilégio de poucos. Às classes populares pouco ou quase nada era oferecido, porque o Estado simplesmente não mantinha instituições de ensino para a população. Reivindicações de grupos confessionais se mesclaram com interesses de grupos privados e aparecem “consensuadas” na Constituição Federal (CF) de 1988, que admitiu a coexistência de instituições de ensino públicas, privadas e confessionais.

A corrida pelo espaço no campo da educação não se expressou apenas pela presença dos diferentes setores, mas por disputas de poder, tanto sob o ponto de vista ideológico quanto financeiro. Portanto, a história da educação no Brasil está marcada pela relação público-privada. Essa temática é pauta de inúmeros trabalhos no campo da política educacional brasileira, constituindo um debate urgente e necessário sobre os diversos aspectos que a envolvem, pois interferem diretamente na definição das políticas educacionais para a classe trabalhadora.

O cenário político-econômico brasileiro atual, marcado pela crise política, financeira, por interesses de posições que materializam um tipo de Estado avesso às questões sociais, permeia o debate necessário para o desvelamento da relação público-privada na educação. O crescimento de interesses que balizem posições de alguns grupos favoráveis a um tipo de educação, rasa, pragmática e utilitária está tomando espaço na agenda educacional, cujo

protagonismo de sujeitos empresariais demarca uma redefinição do papel do Estado em relação à construção da política educacional em todos os seus níveis.

E é esse o tema desta pesquisa: a relação público-privada. Desejamos discutir sob diversos aspectos o processo de construção das parcerias entre o setor público e o privado no campo da educação em municípios de Santa Catarina (SC). Não basta, portanto, entender apenas quem foi o responsável pela construção, mas os elementos que, articulados, se fizeram necessários à efetivação das parcerias que caracterizam essa relação.

A realidade social se coloca mais complexa do que aquilo que, aparentemente, é possível constatar. Essa pesquisa não teria sentido se a realidade aparente demonstrada nas parcerias coincidissem com a sua manifestação fenomênica. Por meio da crítica ontológica, Lukács (1979, p. 26) observa que “toda ciência seria supérflua se a essência das coisas e sua forma fenomênica coincidissem diretamente”, visto que, dessa relação, que aliada à práxis, revela novos traços, novas determinações.

Esta tese está dividida em três partes, apresentando em cada uma os elementos que corroboram entre si e implicam a construção das parcerias entre o poder público e instituições do setor privado. A primeira parte é denominada dimensão política; a segunda, pedagógica; e a terceira, dimensão pedagógica.

Optamos por detalhar a introdução, dividindo-a em três subtítulos. No primeiro retratamos o objeto de estudo, sua composição, como ele pode aparecer nominado no texto da tese e considerações gerais sobre seus aspectos definidores no momento atual. No subtítulo seguinte são esclarecidos o problema, as questões e os objetivos desta pesquisa, acompanhadas por elementos justificadores, os quais aparecem com maior intensidade no primeiro capítulo. E, por fim, conclui-se a introdução com a apresentação da estrutura da tese, suas partes constitutivas e os motivos que foram considerados para articular suas partes e capítulos.

i O objeto de estudo

O tema desta pesquisa é a relação público-privada e seu objeto são as parcerias efetivadas entre o setor público e o privado no campo educativo em três municípios do Oeste de Santa Catarina. A definição do objeto não foi dada *a priori*, mas construída a partir das produções científicas na área das políticas educacionais, da gestão da educação e das experiências empíricas da pesquisadora. A opção pelo termo “privado” decorre de sua

abrangência, uma vez que envolve todas as possibilidades de parcerias entre o setor privado¹ e a administração pública/poder público — educação pública. O setor privado inclui tanto organizações sociais (OS), mesmo aquelas de natureza jurídica não lucrativas, quanto empresas lucrativas (sociedades empresariais).

Para Saviani (2005, p. 167-168), “o privado só pode ser compreendido em referência com o público e vice-versa. Como categorias correlatas e indissociáveis, entende-se que público e privado se comportam como polos que se supõem um ao outro”.

A delimitação das etapas de ensino abrangidas neste estudo são duas, a educação infantil e o ensino fundamental com suas modalidades. Os municípios, depois da autonomia conquistada por meio da Constituição Federal (CF) de 1988, foram incumbidos da oferta da educação pública: exclusivamente a primeira etapa da educação básica — educação infantil —, e compartilharam com os estados a etapa do ensino fundamental, conforme determina a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), artigo 11, V. (BRASIL, 1996).

O objeto situa-se no espaço de tempo compreendido entre os anos de 2006 e 2015, quando se iniciaram com maior intensidade as parcerias entre a administração pública e o setor privado na região geográfica delimitada pela pesquisa, ou seja, três municípios da mesorregião Oeste Catarinense, a saber: Chapecó, Xanxerê e Lindóia do Sul.

A produção acadêmica/científica relacionada ao tema público-privado é significativa, porém não o esgota, a julgar pela ampliação de redes de ensino que têm buscado apoio em empresas ou organizações para o desenvolvimento de suas políticas educacionais².

Há que se considerar, ainda, as transformações político-econômicas pelas quais o Brasil vem passando, o que redimensiona, de um modo geral, as diretrizes e os fins da educação no país, ou seja, há uma reformulação de sua função. Do mesmo modo, a necessidade de adaptação às novas estruturas do capitalismo fez com que o setor privado também passasse por redefinição, marcado por processos rígidos de controle e de avaliação sobre sua produção, os quais também são aplicados no campo da educação quando as parcerias são efetivadas.

Nosso objeto de estudo também é histórico. Como afirmamos, a educação privada no Brasil foi, por muito tempo, elitizada, gestada por grupos católicos e, mais tarde, por

¹ No decorrer do trabalho a definição de ambos os parceiros da educação pública serão explicitados.

² O crescente aumento de políticas educacionais privadas em redes públicas de ensino foi conteúdo do trabalho de Vizzotto, Corsetti e Pierozan, intitulado *As políticas educacionais brasileiras e as manifestações da relação público e privado: o caso de Santa Catarina (Brasil)*, apresentado na Anped Sul, em 2016. Disponível em: <<http://www.anpedsul2016.ufpr.br/wp-content/uploads/2015/11/eixo4>>. Acesso em: 5 set. 2016. Também apontaremos o crescimento das parcerias na seção “delimitação do campo empírico”.

empresários, que de uma forma ou de outra mantinham relação com o Estado, recebendo financiamento por meio de bolsas de estudos ou outros benefícios.

Por isso, é possível afirmar que, na educação brasileira, sempre coexistiram dois tipos de escola, as privadas e as públicas. A liberdade de ensino consagrou as primeiras que hoje, sob a égide da lei, continuam a fazer parte do contexto educacional brasileiro. Em ambas houve privilegiados e excluídos.

Nesta tese, o privado não se refere à educação privada ou escolas privadas, muito embora entendê-las é fundamental para apreendermos que atualmente o lugar ocupado pelas políticas públicas que valorizam a relação público-privada não são novas, mas adaptadas a uma tradição secular de subordinação aos interesses privados das elites, o que torna a relação público-privada um tema mais complexo.

Traremos ao debate um tipo particular de política pública que se desenvolve por meio de parcerias entre instituições públicas e o setor privado, seja com organizações da sociedade civil que compõem o Terceiro Setor,³ seja com as empresas privadas lucrativas, ambas pertencentes ao mercado. Tais políticas, propõem um tipo específico de educação para a classe trabalhadora, principal grupo que utiliza os serviços sociais gratuitos e estatais.

O respaldo das OS e do setor privado lucrativo encontra assento no ordenamento jurídico brasileiro – Constituição Federal de 1988 e suas modificações como a Emenda Constitucional nº 19/1998⁴. (BRASIL, 1998). Essas instituições compõem a sociedade civil, mas com novos contornos dados pelo projeto neoliberal, cuja política de Estado não apenas socorre o setor privado, como lhe oferece plenas condições de atuação.

A atual Constituição Federal deixou muito claro que determinados serviços não são exclusivos do Estado (Poder Público), em especial, o ensino e a saúde. Nesse sentido, a presença das ideias de colaboração entre os setores público e privado, de fomento e de livre iniciativa fundamenta a relação público-privada.

Com a Reforma do Aparelho do Estado (1995), a administração pública foi orientada para se tornar mais eficiente e voltada para a cidadania. Para tanto, implantou novos objetivos na função do Estado, dentre eles a maior capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, conhecida como governança. A limitação da ação do Estado às

³ As entidades do terceiro setor, sejam elas Oscip ou organizações sociais, “são chamadas genericamente de organizações da sociedade civil” e são disciplinadas também pela Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014. (DI PIETRO, 2015, p. 296).

⁴ A Emenda Constitucional n. 19 (BRASIL, 1998) tem como diretrizes alguns princípios relativos à Nova Administração Pública: legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência. Desse modo, a eficiência torna-se a nova guia das políticas estatais e, para alcançá-la, a Administração Pública pode fazer parcerias com diversos setores da sociedade civil. No mesmo ano, foi promulgada a Lei das Organizações Sociais (1998) e das Organizações da Sociedade Civil (OSCIP).

funções que lhe são próprias reservou os serviços não exclusivos (a educação, por exemplo) para a propriedade pública não estatal. (DI PIETRO, 2015).

Dois conceitos importantes aqui são destacados: o da eficiência e do público não estatal. O primeiro surge como um dos princípios da administração pública e serve de fundamento para a administração gerencial⁵: “O princípio da eficiência está relacionado à métodos, tarefas e normas, significando assim, execução mais rápida, com menos esforço e custo”. (MACHADO, 2011, p. 4). O autor, com base em Di Pietro (2015), salienta que o princípio da eficiência apresenta dois aspectos: um que pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, e outro, pelo qual se pode organizar e estruturar a administração pública, cujo objetivo é de sempre alcançar melhores resultados na prestação do serviço público.

Contudo, é preciso conceber o princípio constitucional da eficiência afastado do caráter reformista, ou seja, “a eficiência só pode ser atingida mediante a prestação de um bom serviço público à totalidade de pessoas que dele necessitam”. (LIMBERGER; KOSSMANN, 2016, p. 307). Segundo os autores, no contexto brasileiro, em que o Estado é definido como democrático e de direito, de respeito à dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais, a oferta desses direitos a todos deveria ser critério mínimo para definir um Estado eficiente, considerando o princípio constitucional ora citado. Mas, como veremos no texto da tese, a eficiência, no caso da educação, é tomada pela cobrança de resultados produtivos, na uniformização de práticas educacionais, em processos avaliativos que valorizam o produto, e sobretudo por um conceito de qualidade que tem como base apenas o setor produtivo, tornando a educação (inclusive a educação básica) um campo fecundo de negócios.

O público não estatal coloca as entidades do terceiro setor como parceiras estratégicas do Estado.

⁵ A concepção de gerencialismo utilizada nesta tese parte da compreensão de que a lógica do mercado é incorporada à lógica do público, orientada por um pensamento único que valoriza princípios regidos pela eficiência, pela oferta dos serviços com melhor custo-benefício. (LIMA; GANDIN, 2017). O gerencialismo, segundo Ball (2005, p. 544), “tem sido um mecanismo central da reforma política e da reengenharia cultural do setor público nos países do norte dos últimos 20 anos”. No Brasil, na Reforma do Aparelho do Estado, o gerencialismo se caracteriza pela sua flexibilização, pelo mérito, cujo foco está nos resultados e não nos processos. Segundo Shiroma (2003), o gerencialismo tende também a modificar a seleção de vocábulos, cujos termos, transplantados do vocabulário da administração de empresas, aparece também na educação: eficiência, competência, qualidade total, gerência, empreendedorismo. O gerencialismo, nessa perspectiva, é base da Nova Gestão Pública. Autores como Clarke e Newman desenvolvem estudos, com os quais também podemos nos ocupar para compreensão dos diversos aspectos que envolvem o gerencialismo. Consultar: Lima e Gandin (2017).

Entre as organizações públicas, enquanto voltadas para o interesse público, é estatal a que for parte integrante do aparelho do Estado e subordina-se ao Direito Público, enquanto é público não-estatal aquela que, embora buscando o interesse geral, não faz parte do aparelho do Estado e se subordina ao Direito Privado. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 236).

Na educação, o Estado pode atuar simultaneamente com outras organizações privadas ou públicas não estatais. Nessa perspectiva, as atividades-meio da administração pública passam a não ser mais prioridade do Estado, o que facilita outras formas de políticas, como as que desejamos analisar nesta tese.

Como dissemos, na esfera constitucional, por meio da Emenda Constitucional n. 19/1998, são efetivados dois novos princípios na administração pública: o de interesse público, introduzindo os conceitos de público não estatal, e “o de que os serviços até então considerados privativos do Estado, poderão ser, mediante contratos, transferidos ou gerenciados pela iniciativa privada”. (ARELARO, 2007, p. 913).

Portanto, é estabelecido um sistema de parceria entre Estado e sociedade em que o primeiro redefine sua função, mas se mantém “no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano”. (BRASIL, 1995, p. 13). No que diz respeito à função promotora desse novo Estado, deseja-se o controle direto e a participação da sociedade.

Na relação público-privada é importante ressaltar que o Estado, ao se manter no papel de provedor/promotor da educação pública, mesmo mantendo sua a propriedade, lança mão de decidir o conteúdo da educação. Conforme nos adverte Peroni (2015, p. 71), “as instituições públicas, se democráticas, são permeáveis à correlação de forças com processos decisórios em que não se tem previamente o controle do produto”.

Em que pese o arcabouço jurídico legitimar as parcerias entre o setor público e o privado, é importante notarmos que os termos se referem às formas com que o privado consegue participar na educação pública e como essa se torna receptiva para efetivar a parceria. Assim, é correto que, em se tratando de quaisquer parcerias entre os segmentos público e privado, designemos de **relação público-privada**.

Contudo, essa relação é marcada pela **parceria**⁶, que do latim significa *partiaris*, ou seja, participante. Desse modo, no decorrer do trabalho poderemos nos referir tanto ao termo

⁶ O termo “parceria” sugere a aproximação de “público” e “privado”, constituindo o termo Parceria - público-Privada (PPP). Embora essa denominação também indique uma relação entre o setor público e o privado, preferimos não utilizá-la para não ser confundida com a PPP como uma das parcerias da administração pública,

relação público-privada como também pela simples expressão parceria, visto essa última ser comumente utilizada. Para Di Pietro (2015, p. 24), “o vocábulo parceria é utilizado para designar todas as formas de sociedade que, sem formar uma nova pessoa jurídica, são organizadas entre os setores público e privado, para a consecução de fins de interesse público”.

Devido à natureza do objeto desta pesquisa, optamos por distinguir os termos público e privado em razão da sua natureza jurídico-administrativa, pois é a partir desse campo que as parcerias são de fato concretizadas. Por **público** entendem-se as entidades jurídicas de direito público, ou seja, “pessoa jurídica de direito público interno” (ROSA, 2009, p. 13), que, no nosso caso, são os municípios (segmento da educação); e **privado**, as “pessoas jurídicas de direito privado, criadas sem fins lucrativos e para o desempenho de funções socialmente relevantes” (ROSA, 2009, p. 26) – a exemplo das OS, como Instituto Ayrton Senna (IAS), Associação Franciscana de Sistema Bom Jesus e Instituto Unibrasil para o Desenvolvimento da Ciência e da Cultura (VEZ) – e as empresas privadas lucrativas (Sociedades Empresárias Limitada) — como o Grupo Positivo, que fornece o material Aprende Brasil ou o Sistema Educacional Família e Escola (SEFE).

As políticas educacionais públicas, quando articuladas com o setor privado, são desenvolvidas por agentes externos à administração pública, podendo ser exercidas por pessoas jurídicas de direito privado com ou sem fins lucrativos, caracterizando a relação público-privada.

Em que pese optarmos neste estudo por seguir os termos acima descritos que expressam uma relação colaborativa entre os setores que atuam horizontalmente, concordamos com o entendimento de Adrião (2016, s/p), quando esclarece que as expressões mais servem “para acobertar o processo histórico em análise do que para explicá-lo em sua real expressão [...] Trata-se de processos pelos quais a educação pública brasileira se subordina ao setor privado com fins de lucro”. Portanto, “a Lei não pode ser compreendida fora da sua dimensão prática” (TORRIGLIA; ORTIGARA, 2014, p. 191), pois se corre o risco de ocultar elementos importantes da totalidade e, por consequência, impedir a sua compreensão. As políticas não são neutras, o conteúdo de cada uma “carrega normas e orientações para efetivar comportamentos sociais necessários para a sustentação do modo de produção na atualidade”. (TORRIGLIA; ORTIGARA, 2014, p. 189).

regulamentadas pela Lei n. 11.079, de 30.12.2004. (DI PIETRO, 2015). Por isso, o termo que mais nos pareceu adequado é a relação público-privada e/ou “parceria”.

Considerando o conceito que os termos público e privado carregam, que não apenas a sua definição aparente, é preciso situá-los, ou melhor,

[...] o sentido de público e privado só pode ser entendido por referência à época moderna, ao advento do modo capitalista de produção, que re-introduziu esses termos para mascarar o exercício do poder de Estado por uma classe, em seu próprio benefício, jogando uma cortina de fumaça sobre as relações sociais, como se o Estado moderno fosse um bem comum e o exercício administrativo, para o bem de todos. (LOMBARDI, 2005, p. 79).

Como estamos tratando de municípios, a educação pública a que nos referimos é a estatal, muito embora permeada pelas forças contraditórias que perpassam o Estado capitalista moderno.

Tendo esclarecido o objeto de estudo, inclusive a terminologia, esta tese vai em direção à defesa do desenvolvimento de políticas educacionais efetivadas nos e pelos municípios, na busca da consolidação de propostas educacionais cujos protagonistas pertençam aos grupos sociais que se utilizam da escola, sendo o Estado o financiador total da educação estatal. Nesse momento de avanço de alianças entre setor privado e a administração pública, se a educação continuar a ser planejada e executada somente pelo Estado, sempre terá a ideologia do mercado como proposição maior.

O enfrentamento que se coloca como premissa maior da tese é levantar e analisar os elementos que possibilitaram a efetivação da construção das parcerias nos municípios pesquisados, de modo a apontar orientação e alerta para que essa prática não seja naturalizada na definição dos projetos educativos locais.

Enfim, levantar os diversos elementos da construção dessas políticas possibilita uma visão mais clara de como o setor público, nesse caso, a educação, tem sido requisitado para atender os interesses dos negócios por meio das parcerias. No entanto, nos questionamos se é possível superar a prática de parcerias num momento histórico em que os valores do mercado parecem ganhar tanta força. O entendimento do processo de construção pode contribuir para compreensão e possível superação no modelo capitalista atual?

Ainda nos perguntamos em que medida essas políticas atuam contra ou a favor de uma educação emancipatória, cujo sentido da práxis⁷ seja orientador das ações educacionais estatais.

⁷ Marx é o “fundador da filosofia da práxis”. Duarte questiona se a filosofia é da prática ou da práxis. O autor faz uma análise do termo em diversas obras e conclui que Marx “não usa a palavra específica para referir-se à prática revolucionária, ele adjetiva a prática”. (DUARTE, 2007, p. 7). Nesse texto preferimos pelo termo práxis tal como encontramos em Gramsci (2004a) e Vázquez (1977). Em Gramsci a filosofia da práxis foi empregada por uma necessidade de burlar a censura no cárcere do regime fascista italiano. No entanto, para alguns autores,

ii Hipótese, problema, questão e objetivos da pesquisa

Devido a constatações empíricas⁸, era possível perceber que a construção das parcerias entre o setor público e o privado no campo educacional tinha como principal elemento justificador os índices do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)⁹. Firmar a parceria poderia significar um melhor desempenho da rede de ensino, o que, por um lado, representaria a construção de uma visão positiva da educação municipal, mas que, por outro, indicava uma forma de distanciamento, por parte do Estado, no seu papel com a educação pública.

A partir de 2008, na região da Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense (AMAUC),¹⁰ houve um intenso movimento de busca por melhores índices da qualidade educacional, especialmente impulsionado pela avaliação do Ideb. Somando-se a essa nova política avaliativa, a multiplicidade de programas também oferecidos pelo governo federal no início dos anos 2000 marcou intensamente o trabalho nas secretarias de Educação. Alguns municípios da mesorregião Oeste Catarinense, com baixo Ideb, precisavam melhorar seus indicadores, e a busca pela qualidade apontada por esse tipo de avaliação os motivava à procura de soluções educacionais.

Diante disso, e dada à experiência com sistemas apostilados de ensino (SAE) em municípios da região, muitas redes passaram a adotar para seus próprios sistemas os mesmos materiais. Em pouco tempo, mais da metade dos municípios que compunham a AMAUC tinham, no Sistema Aprende Brasil, o receituário para a boa qualidade de ensino.

O mercado educacional, entretanto, não se restringia apenas às apostilas. Na Secretaria de Educação, era rotina receber visitas de grupos, pessoas ou empresas para venda de propostas pedagógicas. Algumas sugeriam a compra de *software* para tratar os dados da Provinha Brasil realizada pelos alunos do 1º ano do Ensino Fundamental. Outras desejavam

Gramsci utilizou a expressão muito mais por razões substanciais do que para burlar a censura. (DUARTE, 2007). Em diversos momentos, utilizamos os termos filosofia da práxis e/ou práxis enquanto atividade. Importante considerar que, para Gramsci, “filosofia da práxis é uma atividade teórico-política e histórico-social dos grupos subalternos que procuram desenvolver uma visão de mundo global e um programa preciso de ação dentro do contexto em que vivem, com os meios que têm à disposição, visando construir um projeto hegemônico alternativo de sociedade”. (SEMERARO, 2005, p. 30).

⁸ A partir de experiências pessoais da pesquisadora.

⁷ O IDEB foi criado em 2007 e o indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Saeb e a Prova Brasil. Mas em 2005, é iniciada a série histórica de resultado do Ideb, a partir de onde foram estabelecidas metas bienais de qualidade a serem atingidas não apenas pelo País, mas também por escolas, municípios e unidades da Federação.

⁸ Nesse período, como eu atuava como diretora pedagógica da Secretaria de Educação de Concórdia (SC), pude coletar essas informações de forma participativa.

vender formações para professores com enfoques temáticos na autoajuda ou coleções de livros que prometiam transformar a educação.

Não foram poucas as ofertas. À medida que as avaliações do Ideb chegavam, mais municípios da região passavam a fazer parcerias, especialmente comprando os sistemas apostilados¹¹. Impressionava a imperiosidade com que eram tratados, haja vista a esperança alimentada de bom desempenho e *status* da rede em relação à qualidade do ensino. Essa interferência externa passou a incomodar, pois, num momento histórico no qual a luta pela qualidade na educação perpassa pela formação docente, pela participação e debate coletivo (Conferência Nacional de Educação, Planos de Educação) e por investimentos em políticas locais, o caminho passou a ser inverso: o externo e desconhecido tornava-se o melhor.

O *problema* desta pesquisa decorre dessas constatações empíricas e também do estado do conhecimento¹². De modo geral, observamos que a maioria das pesquisas estudam os impactos e consequências das políticas educacionais na relação público-privada. Em grande parte, os enfoques das pesquisas apontam para estudos de caso em municípios, e o objeto pertence ao terceiro setor e ao privado lucrativo. Em que pese levantar os motivos das parcerias, as contribuições permanecem limitadas, não explorando os diversos elementos que podem fomentar o processo de construção dessas parcerias, especialmente quando abordamos a realidade catarinense.

O crescente aumento nas parcerias, que, como dissemos, foi constatado na região da AMAUC, possibilitou que nos questionássemos se a construção da relação público-privada, em nível local, sofreu influências externas nas decisões que as redes tomaram em prol das parcerias. Isso trouxe para a pesquisa alguns sujeitos importantes que são os colegiados de secretários de educação (CSE), das associações de municípios (AM) e os presidentes dos conselhos municipais de educação (CME). Tanto um quanto o outro são importantes órgãos colegiados de participação democrática na definição das políticas educacionais municipais.

Assim, se constitui o problema a ser investigado: **como ocorre o processo de construção das parcerias entre a administração pública e o setor privado no campo educacional em municípios de Santa Catarina?**

A delimitação da região geográfica definida para a pesquisa se deve pelo crescente número de municípios que possuem parcerias com o setor privado. As razões da escolha de

¹¹ A AMAUC é composta por 16 municípios, sendo que nove possuíam parceria com o setor privado. Todas as parcerias são com Sistemas Privados de Ensino. A primeira parceria ocorreu em 1990. A partir de 2006, foi a vez dos demais municípios: 1 em 2006; 1 em 2008; 1 em 2009; 1 em 2010; 1 em 2011; 2 em 2012 e 1 em 2013. (Dados coletados quando da definição do campo empírico – jul./2015).

¹² O estado do conhecimento nessa tese é tratado como “Argumentos precedentes e motivadores da tese”.

três municípios – Chapecó, Xanxerê e Lindóia do Sul – como campo empírico serão desenvolvidas no próximo capítulo, juntamente com a explicitação dos sujeitos.

Decorrentes desse problema que se evidencia necessário investigar no atual momento histórico, desdobram-se as *questões da pesquisa*:

a) Os modos como as parcerias são construídas em Santa Catarina são iguais às demais regiões, tendo como parâmetro as pesquisas já consolidadas nesse campo?

b) Quem são os sujeitos que podem contribuir para entendermos o processo de construção das parcerias nos municípios?

c) Que justificativas os municípios (por meio de seus representantes) apresentam para a escolha e/ou adoção das parcerias com o setor privado?

d) Quais as etapas e modalidades de abrangência das parcerias entre o setor público e o privado nos municípios pesquisados?

e) Quem são os parceiros privados que atuam no município? Desde quando atuam?

f) Que produtos os parceiros privados oferecem às redes municipais?

g) Como ocorre a relação da parceria da esfera pública (estatal) com o setor privado (regulação jurídica)?

h) Como os documentos locais regulamentam as parcerias entre o público e o privado?

i) Em relação à construção das políticas educacionais locais, qual o lugar ocupado pelos parceiros na definição das políticas nos municípios pesquisados?

j) As políticas educacionais que valorizam a relação público-privada trabalham contra ou a favor do direito à educação, da democratização do ensino e das desigualdades educacionais?

As questões evidenciadas apontam para o *objetivo geral*: **analisar os elementos que sustentam a construção das parcerias entre a administração pública e o setor privado no campo da educação em municípios catarinenses.**

Os *objetivos específicos* que se desdobram do geral são:

a) Apontar os elementos que contribuem para o processo de construção das parcerias entre o setor público e o privado na educação em municípios catarinenses;

b) Caracterizar os parceiros privados da educação pública, levantando seus produtos e serviços de modo a demonstrar em que segmentos da educação básica atuam e como o fazem e que (novas) redes estabelecem;

c) Identificar quem são os sujeitos que contribuem para a construção das parcerias e em que medida interferem na definição das políticas educacionais locais;

- d) Analisar o papel de órgãos colegiados nas decisões políticas dos gestores públicos quanto às parcerias entre o público e o privado;
- e) Entender o papel do poder público municipal nas parcerias com o setor privado no campo educacional;
- f) Perceber as similaridades dos municípios pesquisados no que diz respeito às políticas que mantêm com o setor privado;
- g) Compreender os processos legais inerentes à construção das parcerias entre o setor público e o privado nos municípios pesquisados;
- h) Analisar como os documentos locais regulamentam a relação público-privada nos municípios pesquisados.

iii Organização da tese

A tese está organizada em três partes e cinco capítulos, além da introdução, das considerações finais, das referências e apêndices.

Os capítulos foram sendo estruturados com base nas partes e na definição conceitual que cada uma carrega, ou seja, o critério utilizado para materializar cada parte adveio do conjunto de elementos extraídos do material empírico, que inicialmente não se mostrou claramente evidenciado. Assim, sentimos a necessidade de aprofundar o conteúdo encontrado, “desvelando mensagens implícitas, dimensões contraditórias e temas sistematicamente ‘silenciados’”. (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 48).

Cada capítulo também foi construído com o intuito de responder a determinados objetivos, sendo que alguns apontamentos conclusivos se apresentam em todas as partes e outros objetivos se evidenciam de forma mais clara em um ou outro capítulo.

O Capítulo 1 apresenta um panorama geral da revisão de literatura e dos aspectos formais da tese, marcando argumentos que justificam a escolha do tema, do objeto, do campo empírico e dos sujeitos da pesquisa, bem como os aspectos teórico-metodológicos.

A Parte 1, designada Dimensão Política, implicou a estruturação de dois capítulos. O primeiro, com enfoque político e teórico, valorizando aspectos conceituais, especialmente tomando o Estado como elemento constante nas análises, visto que sua interface com a relação público-privada, no atual momento do modo de produção capitalista, redefiniu sua função, aproximando-o da sociedade civil¹³. Esta, por sua vez, caracterizamos como *locus* do

¹³ O Estado se aproximou da sociedade civil, cuja definição diz respeito à sua readequação conceitual ao movimento neoliberal. Como nos lembra Coutinho (2007, s/p), “um conceito mais asséptico”, protegido dos

setor privado, considerando que, por meio dela, se reconstruem os conceitos de democracia e participação, derivados das reformas que o Brasil tem passado nos últimos anos.

As reformas, especificamente a que modificou o Aparelho do Estado, possibilitou que a legislação também fosse repensada à luz dos pressupostos da reforma, o que ocasionou a aproximação maior das instituições públicas não estatais como colaboradoras no modelo proposto pela Nova Gestão Pública. De forma geral, esse capítulo oferece as bases contextuais atuais que são indispensáveis à análise do objeto desta tese – as parcerias efetivadas entre o setor público e o privado no campo educativo em três municípios da mesorregião Oeste Catarinense.

O Capítulo 3, também pertencente à dimensão política, torna possível o conhecimento dos aspectos locais, do estado catarinense e dos municípios eleitos para a pesquisa. Muitas revelações apareceram no que diz respeito à relação público-privada e sujeitos importantes da pesquisa foram trazidos ao texto, especificamente os colegiados de Educação e os conselhos municipais. Portanto, no capítulo três, destacam-se análises dos aspectos empíricos.

A Dimensão Pedagógica se caracteriza pelo aprofundamento teórico dos elementos constitutivos mais evidenciados no terceiro capítulo e que compõe o corpo das análises do capítulo quatro: “A construção das parcerias nos municípios pesquisados: elementos de sua constituição”. Este, por sua vez, tomou a qualidade de ensino como centralidade e, com ela, elementos como o Ideb, a ideologia do setor privado e análises sobre o professor constituem a interface reflexiva.

Por fim, a terceira e última parte, denominada Dimensão Legal, origina o Capítulo 5: “Marcos legais da relação público-privada na educação municipal”. Neste, identificam-se os instrumentos legais utilizados em cada parceria, bem como análises de autores do campo do direito administrativo para nos auxiliar a compreender como os aspectos legais se tornam fundamentais à relação público-privada, considerando, inclusive, que o Estado ainda é o responsável pela educação pública na faixa obrigatória, e, embora tendo a incumbência pela definição dos objetivos nas parcerias, acaba cedendo tal função aos parceiros, de modo que definam o conteúdo (direção) e a execução das ações na educação pública.

Ao final de cada capítulo, apresentamos as principais conclusões inter-relacionando-as aos objetivos específicos. Entendemos que esse procedimento facilita a compreensão das partes da tese e ao mesmo tempo da sua totalidade.

conflitos, da correlação de forças. A sociedade civil, como desejam os neoliberais, aparece como um suposto terceiro setor, situado para além do Estado e do mercado. “Para além de um campo de luta, a sociedade civil é o reino do bem”. (COUTINHO, 2007, s/p). Nesta tese, tomamos o conceito de sociedade civil a partir de autores como Coutinho (2002) e Fontes (2006), como forma de contrapor à definição neoliberal.

CAPÍTULO 1 – A CONSTRUÇÃO DA TESE: ASPECTOS EPISTEMOLÓGICOS E CAMINHOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, os argumentos que se apresentam desejam contribuir para compreender o interesse maior de pesquisa. Iniciaremos com uma síntese categorizada dos aspectos extraídos da revisão de literatura, aqui designada por argumentos precedentes e motivadores deste trabalho. A função desta seção é apontar o conteúdo existente sobre o tema, por meio de revisão de literatura, e justificar a delimitação da intenção desta tese.

Em outro subitem, apresentamos o detalhamento das concepções epistemológicas. As opções que fizemos em relação ao fundamento teórico-metodológico do materialismo histórico e dialético (seção 1.2) possibilitam escolhermos os caminhos e direções seguidos pela pesquisa qualitativa (seção 1.3).

A apresentação do campo empírico e dos sujeitos aponta não apenas municípios e sujeitos, mas razões que justificam as escolhas, ou seja, quem são os municípios pesquisados e por que foram eleitos. Quem são os sujeitos da pesquisa e em que medida podem contribuir com a elucidação do problema colocado constituem a seção 1.4.

Destacamos nesse capítulo, duas seções – 1.5 e 1.6 dedicadas às categorias teóricas. Na primeira seção (1.5), faremos uma digressão conceitual das categorias enquanto elementos do materialismo histórico e dialético, para, em seguida, apresentar as categorias que extraímos do quadro analítico empírico, derivadas das entrevistas realizadas e análise documental (1.6). Dados, falas, textos e documentos indicam as categorias encontradas. Os conceitos de categorias partem do pressuposto das referências marxistas, que tomam o materialismo como método de análise da economia política, cuja crítica ao capitalismo se torna necessária ainda no tempo presente.

O mínimo que se tem a dizer do marxismo é que ele tem uma vantagem inestimável sobre todos os outros sistemas teóricos econômicos ou sociais que se propuseram a superá-lo, ou seja, o fato de ele submeter a exame crítico não apenas o capitalismo em si, mas também as categorias analíticas a ele associadas. (WOOD, 2011, p. 14).

Na concepção da autora, torna-se urgente e necessária uma crítica ao capitalismo e o materialismo histórico oferece a melhor base sobre a qual se pode desenvolver essa crítica.

Além da educação, verificamos maior intensidade no avanço do capitalismo, por meio de seus discursos e conceitos em outros setores sociais. Essa evidência leva-nos a reafirmar o materialismo histórico como fundamento da nossa tese, isto é, “[...] o núcleo do materialismo

histórico foi a insistência na historicidade e especificidade do capitalismo e a negação de que suas leis fossem as leis universais da história”. (WOOD, 2011, p. 16).

1.1 Argumentos precedentes e motivadores da tese

Partimos do pressuposto que um objeto de estudo não é a-histórico, tampouco que seu ineditismo possa ser desvinculado dos precedentes que o tornam matéria de desejo investigativo. Entendemos que um objeto de pesquisa se constitui num momento histórico, definido a partir de múltiplas determinações, ou seja, de sua historicidade e das relações que estabelece com os diferentes campos que permitem entendê-lo na sua totalidade.

Para Marx, a totalidade, enquanto categoria teórica de análise, é

[...] um complexo geral estruturado e historicamente determinado. Existe nas e através das mediações e transições múltiplas pelas quais suas partes específicas ou complexas – isto é, as “totalidades parciais” – estão relacionadas entre si, numa série de inter-relações e determinações recíprocas que variam constantemente e se modificam. A significação e os limites de uma ação, medida, realização, lei, etc. não podem, portanto, ser avaliados, exceto em relação à apreensão dialética da estrutura da totalidade. Isso, por sua vez, implica necessariamente a compreensão dialética das mediações concretas múltiplas que constituem a estrutura de determinada totalidade social. (BOTTOMORO, 2013, p. 596-597).

Sob essa ótica, optamos pelo foco investigativo delimitado para esta tese, que poderá contribuir, juntamente com a atual produção da área sobre a relação público-privada, para formação de quadros analíticos mais complexos. Desse modo, a construção de argumentos pode subsidiar gestores municipais nos rumos da educação em seus municípios.

A partir da compreensão de que o objeto de estudo se torna possível e real, apontamos resultados de pesquisas que contribuíram para essa produção, cuja busca se deu por meio do Portal de Teses da Capes¹⁴, com os descritores “público e privado”. Surgiram 65 trabalhos decorrentes do levantamento, mas os citados a seguir mais se aproximam do interesse da nossa temática.

São trabalhos que valorizam a relação público-privada e têm como campo empírico, em sua maioria, municípios em diversas regiões do país. Todos chegaram a conclusões que demonstram limites impostos por políticas educacionais públicas mercantis. Desse modo, nossa pesquisa tem como ponto de partida limites, em vez de possibilidades, de críticas em

¹⁴ Levantamento realizado até junho de 2016. Demais pesquisas foram sendo conhecidas por meio de outras fontes como eventos da área e literatura publicada.

detrimento à afirmação. Destacamos ainda as investigações de grupos de pesquisa, cujos resultados derivam de estudos de longo período investigativo.

Observamos que grande parte das pesquisas analisam as parcerias de dois grandes grupos do setor privado atualmente, a saber, as Organizações da Sociedade Civil (OSCI), que compõem o terceiro setor e o setor privado lucrativo. No primeiro, destacam-se as análises de parceiros educacionais de renome nacional, como o do Instituto Ayrton Senna (IAS) (ADRIÃO; PERONI, 2011; COMERLATTO, 2013; SOARES, 2010; ZARPELON, 2011; CAETANO, 2013) e Instituto Unibanco (MONTEIRO, 2014). No segundo grupo, há pesquisas que analisam a contratação de Sistemas Privados de Ensino (SPE) em diversos municípios brasileiros (ADRIÃO et al., 2015; DELGADO, 2010; PRADO, 2008; CAIN, 2009; MIRANDOLA, 2010; ROSSI, 2009; ADRIÃO et al., 2009; AMORIM, 2008; NICOLETTI, 2009, OLIVEIRA, 2012; BEGO, 2013, GIACOMINI, 2013).

Na pesquisa de Adrião et al. (2009), cujo estudo analisou a relação público-privada em 145 municípios do estado de SP, entre os anos de 1997 a 2006, vemos que os sistemas apostilados de ensino entraram na educação brasileira como forma de responder à expansão do processo de municipalização. Com a absorção pelos municípios das escolas estaduais, acompanhado pela incorporação de profissionais e instituições com trajetórias diferenciadas, a padronização por meio dos apostilados foi a saída encontrada pelos gestores municipais.

Outros trabalhos que não analisam diretamente um ou outro objeto citado são de Pires (2009, 2015), Morgado (2011), Frutuoso (2014), Casagrande (2012) e Luz (2009), cujas investigações abarcam as questões históricas e jurídicas (construção histórica das parcerias), a concepção teórica da relação público-privada, programas governamentais e também a relação entre Estado, empresários e políticas educacionais no Brasil e na Argentina.

De igual importância para este trabalho, destacam-se ainda os trabalhos de Ball (2013, 2014) e Shiroma (2015), ambos com estudos internacionais. A expansão da educação na concepção de negócio é um fenômeno mundial, não se constituindo em políticas isoladas de um ou outro país, porém cada lugar aponta para modelos particulares de como a relação ocorre revelando o crescimento do mercado educacional.

Os estudos de Ball (2013, 2014) evidenciam a crescente onda de políticas provenientes de grupos empresariais e de filantropos na educação de diversos países da Europa, Ásia e do continente americano. Shiroma (2015) também debate as questões relacionadas aos interesses empresariais na educação britânica, quando estuda o fornecimento privado de serviços públicos sob a forma das parcerias público-privadas construídas pelo governo para realizar a inspeção de escolas.

Esses trabalhos mostram que, para além das fronteiras territoriais do Brasil, o setor privado tem conseguido imprimir um modelo educativo com base em pressupostos que fazem da educação um verdadeiro negócio. Se, no Brasil, as soluções prometem transformar a educação, nos países pesquisados, os filantropos e grandes empresários do ensino interferem nesse campo, criando políticas próprias.

De modo geral, as pesquisas brasileiras procuram estudar os impactos de políticas educacionais que valorizam a relação público-privada nas redes municipais no que diz respeito à democratização do ensino e ao direito à educação¹⁵. Na maioria delas, os pressupostos teórico-metodológicos de análise tomam os fundamentos marxistas, especialmente o método do materialismo histórico e dialético (OLIVEIRA, 2012; PIRES, 2015; FEITOSA, 2012; MORGADO, 2011; ZARPELON, 2011, COMERLATTO, 2013) ou ainda, teóricos dessa perspectiva, como Gramsci (MONTEIRO, 2014) e Frigotto (MARTINS, 2010).

Dentre os trabalhos pesquisados (teses e dissertações), há uma quantidade significativa na região Sul (nove), sendo que, destes, três escolheram como campo empírico para a pesquisa o município de Joinville (SC).

Como observado anteriormente, há uma incidência significativa de trabalhos que estudam o Instituto Ayrton Senna (IAS), vinculados às pesquisas coordenadas por Vera Peroni, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). É destaque nos trabalhos do grupo da pesquisadora a Rede de relações entre o IAS e empresas/empresários, revelando que há uma forte penetração desse tipo de concepção na política educacional brasileira, devido à adoção, por parte do governo federal, de ações promovidas pelos “parceiros da educação”, no período do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), estendendo-se nos anos em que Lula foi o presidente do Brasil. Dos parceiros, as pesquisas revelam que a rede de relações é composta por empresários de grandes redes de ensino, que também fazem parte de organizações como o Movimento Todos pela Educação ou do Conselho de Governança do Programa Unibanco (PERONI, 2013, 2015a, 2015b).

¹⁵ A pesquisa de Adrião et al. (2015) tratou de verificar em que medida a financeirização econômica impacta aspectos específicos da política educacional e, conseqüentemente, do direito à educação com base no referencial de direitos humanos proclamados pela Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Recomendação Geral n. 13 de 1999 do Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (DESC). “A recomendação n.13 [...] possui assim uma importância teórica decisiva, tanto em relação à aplicação prática da doutrina dos deveres estatais ao direito à educação quanto à proposição de um conteúdo normativo abrangente para esse direito”. (ADRIÃO et al., 2015, p. 15). Desse modo, são estipuladas quatro dimensões necessárias para o direito universal à educação – disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade. Sobre essas dimensões é que as análises das autoras da pesquisa ora citada se debruçam como pontos de referência sobre os impactos dos SPE na educação.

Corroborando essa constatação, Adrião et al. (2015) revelam ainda a penetração de dirigentes dos grupos empresariais do ensino em funções públicas, como o de José Francisco Soares (Grupo Santillana), presidente do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) até 1º de março 2016, constituindo também o Conselho de Governança do Movimento Todos Pela Educação.

Na tese de Comerlatto (2013), a autora aponta outros trabalhos que se somam aos resultados da pesquisa sobre a relação público-privada na gestão educacional. Destaca a dissertação de Rocha (2008¹⁶), que também analisa as alterações na gestão do município de Campo Grande (MS) com a adoção do Programa Escola Campeã do IAS (2001-2004), e cita o trabalho de mestrado de Lélis (2006¹⁷), que estuda um município mineiro que fez parceria com o IAS.

Quanto ao conteúdo dos trabalhos, observamos a preocupação em elucidar as formas como o setor privado tem entrado na educação pública, por meio de propostas que incidem sobre a gestão da educação numa concepção gerencialista, bem como dos processos pedagógicos que padronizam práticas educacionais comuns a todo o território nacional.

[...] os princípios da administração gerencial veiculados pelas instituições privadas através das parcerias com sistemas públicos estão na contramão da democratização da sociedade. Os direitos sociais universais acabam cedendo lugar a políticas fragmentadas, individualizadas e focadas em desenvolver habilidades e capacidades com o retorno da teoria do capital humano, à meritocracia, em que o sucesso e o fracasso são por conta e risco dos clientes no mercado, e não mais uma pauta de direitos universais para sujeitos sociais. (PERONI, 2013, p. 12).

Comerlatto (2013), que estudou a atuação do IAS no município de Joinville (SC), aponta como resultados de sua pesquisa que a gestão gerencialista, adotada pelo terceiro setor, em particular pelo IAS, provoca o esvaziamento da gestão democrática, negando a condição humana e conduzindo o sujeito à sua coisificação. Na mesma perspectiva, Soares (2010) observa que há uma subordinação de redes de ensino à lógica privada e seus pressupostos. No trabalho de Martins (2010), os resultados da pesquisa apontam que a introdução da parceria público-privada afetou a frágil estrutura do município estudado, permeada por fracos indicadores de qualidade na gestão educacional, tais como ausência de um Plano Municipal

¹⁶ ROCHA, Ana Brígida Borges da. **Parceria entre o público e o privado na educação**: implicações do programa escola campeã para a gestão escolar. 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2008.

¹⁷ LELIS, Úrsula Adelaide de. **Políticas e práticas do “Terceiro Setor” na educação brasileira, no contexto da reconfiguração do Estado**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2006.

de Educação, de um Sistema Municipal de Ensino, de Plano de Carreira, Cargos e Remuneração e de eleição direta para provimento do cargo de diretor, e promoveu a desqualificação dos professores, fragilizando a autonomia municipal.

Oliveira (2012) destaca a reconfiguração do trabalho docente, homogeneizando suas práticas e incidindo sobre sua autonomia. Feitosa (2012) diz que não é possível mudar a educação, mantendo intacta a estrutura de preservação do sistema do capital. O autor acredita que as determinações fundamentais do sistema do capital são irreformáveis e incorrigíveis, sendo necessário romper com a lógica do capital se quisermos uma educação diferente da que temos hoje. No que diz respeito ao percurso histórico da relação público-privada, Pires (2015, p. 248) mostra que essa relação “é parte constitutiva do movimento estruturante do Estado Nacional e da constituição da esfera pública, no qual estiveram aliados aos interesses dos grupos sociais hegemônicos e o desenvolvimento econômico do capitalismo”.

Uma síntese que categoriza os principais conceitos da relação público-privada pode ser extraída da revisão de literatura: 1. Parceria público-privada; 2. Mercantilização da Educação; 3. Financiamento; 4. Municipalização; 5. Gestão Educacional; 6. Gerencialismo; 7. Estado e Reforma do Estado; 8. Direito à Educação; 9. Democratização; 10. Constituição Jurídica histórica; 11. Organizações da sociedade civil; 12. Marxismo; 13. Rede de relações; 14. Políticas Transnacionais.

É preciso situar a relação público-privada nesse momento histórico, marcado por intensas interferências à educação pública, quando vemos que a participação do Estado se efetiva via subordinação às políticas do setor privado. As vozes ouvidas parecem não ser mais de especialistas da educação, mas de renomados profissionais do mercado. Sinônimo de qualidade tem se tornado “parceria”. Como elas são construídas em Santa Catarina, tomando como campo empírico três municípios, é nosso desafio maior, visto não haver pesquisas com esse enfoque no estado catarinense. Entendemos relevante para a problemática de pesquisa analisar como os órgãos externos ao Estado – membros da sociedade civil – participam das decisões estatais.

1.2 A forma de tratamento do objeto de estudo – o materialismo histórico e dialético como dimensão teórico-conceitual da pesquisa

A pesquisa proposta busca compreender o processo de construção das parcerias entre os setores público e privado. Nossa opção pelo materialismo histórico e dialético como fundamento que oferece base à orientação metodológica não se vislumbra apenas como um

método, mas como uma concepção teórica que permite a compreensão da materialidade, do real na sua totalidade.

O método do materialismo histórico-dialético contribui para o processo de construção do conhecimento científico e social porque corresponde a uma atividade humana constante, na medida em que avança em prol dos novos conhecimentos, permitindo uma maior aproximação com o real com base no conhecimento social, historicamente produzido. (RODRIGUEZ, 2014, p. 146).

A referência marxiana tem contribuição essencial na tese. Permite que possamos compreender o objeto visto que a realidade não se apresenta imediatamente em sua essência. “A natureza do método materialista dialético possui um caráter absolutamente ontológico, pois busca compreender o ser em sua totalidade e em sua processualidade” (TONET, 2013, p. 10).

Marx (2011) sugere que a investigação do objeto possa elucidar-se em suas múltiplas determinações, especificidades em relação à totalidade, o que nos parece a forma mais apropriada para o desenvolvimento da pesquisa.

O enfoque do autor das relações econômico-políticas, foco de sua investigação, não é idealista e sim materialista. Marx procura desenvolver um método que capte a essência do objeto a ser investigado (que, no seu caso, se consolidou na crítica à economia política) e, como já afirmamos na introdução, a ciência seria supérflua se a essência e a aparência coincidissem. Marx (2004, p. 28) afirma:

Meu método dialético, por seu fundamento, difere do método hegeliano, sendo a ele inteiramente oposto. Para Hegel, o processo de pensamento – que ele transforma em sujeito autônomo sob o nome de idéia – é o criador do real, e o real é apenas a sua manifestação externa. Para mim, ao contrário, o ideal não é mais do que o material transposto para a cabeça do ser humano e por ela interpretado.

Por isso, é necessário adentrar no objeto da pesquisa e explorá-lo em suas diferentes materializações, visto que a análise de objeto no campo da educação não pode ser realizada isolada de outras manifestações sociais.

No caso desta pesquisa, entrevistas, documentos, referências bibliográficas são os instrumentos metodológicos com os quais podemos enxergar contradições, discursos ocultos. Tendo como referência o enfoque marxista, é possível abordar, em relação às análises — estas decorrentes do material empírico coletado —, a necessária aliança do método de investigação ao método de exposição. Na obra *O capital* (1873), Marx (2004, p. 28, destaques do original) faz a distinção, explicando que

É mister, sem dúvida, distinguir, formalmente, o método de exposição do método de pesquisa. A investigação tem de apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e de perquirir a conexão íntima que há entre elas. Só depois de concluído esse trabalho é que se pode descrever, adequadamente, o movimento real. Se isto se consegue, ficará espelhada, no plano ideal, a vida da realidade pesquisada, o que pode dar a impressão de uma construção *a priori*.

Segundo Masson (2007), o percurso do método de investigação é mais amplo, detalhado, e o método de exposição representa uma síntese da análise concreta e que pode ser apresentada diferentemente do método de investigação. Dessa forma, procuramos diversas fontes de pesquisa, a fim de realizar a investigação em diferentes formas (documentos de diversos tipos e entrevistas).

Ainda sobre o método, no prefácio da obra *Contribuição à crítica da economia política*, Marx (2008) enfoca a importância do modo de produção da vida material como determinante da consciência do indivíduo. Para a compreensão do método torna-se fundamental analisar as teses fundamentais do materialismo, aplicado à sociedade humana e à história. Para Marx (2008, p. 47),

O resultado geral a que cheguei e que, uma vez obtido, serviu-me de guia para meus estudos, pode ser formulado, resumidamente, assim: na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência.

Tendo em vista o modo de produção capitalista e a forma como se dinamiza, condiciona-se um processo de vida social, político e intelectual, que resulta em uma organização político-social real, concreta e que, na educação, reflete na definição dos seus rumos e em suas políticas, tal qual é o objeto deste estudo.

A forma como o setor privado liga-se à educação não é explicada por leis naturais, mas pelo ato humano, com manifestações e modos de agir próprios dessa época, cujas características têm como princípio o projeto neoliberal e a ação do Estado para com as políticas sociais em comunhão com o mercado. Desse modo, queremos dizer que a pesquisa

não pode ser analisada distante do lugar que a produz, que a materializa, pois o espaço é concreto e, portanto, síntese de múltiplas determinações.

Decorrente disso, resulta certa realidade, que se constrói e tem suas raízes envoltas nas relações sociais de dado momento histórico. A realidade não é uma imagem espelhada. É preciso buscar o movimento para conhecê-la, desvendá-la e superar o mundo da pseudoconcreticidade. Para Kosik (2002, p. 15), esse mundo “é um claro-escuro de verdade e engano”. O elemento próprio da pseudoconcreticidade é o duplo sentido, qual seja, o

[...] fenômeno indica a essência e, ao mesmo tempo, a esconde [...] a essência se manifesta no fenômeno. O fato de manifestar no fenômeno revela seu movimento e demonstra que a essência não é inerte [...] A manifestação da essência é precisamente a atividade do fenômeno. (KOSIK, 2002, p. 15).

Não desejamos aqui tornar o método apenas expositivo, deixando os “pormenores” de lado, mas que eles possam fazer diferença na pesquisa, ou seja, a realidade fenomênica das políticas educacionais públicas que valorizam a relação público-privada não pode ser compreendida apenas na sua aparência, distanciada da práxis. É salutar que as tomemos na sua essência, a fim de desvendar o fenômeno, cujo conhecimento seja a representação do real, mas não do real caoticamente dado – concreto figurado –, mas do concreto pensado, porque o conhecimento não é reflexo da realidade, mas é reprodução no pensamento, buscado por meio do movimento.

Dessa forma, a noção correta do que deve ser tomado como concreto é entendê-lo como processo de síntese, pois é isso que ele representa para o pensamento, “o concreto é síntese de múltiplas determinações, unidade da diversidade”. (MARX, 2011, p. 78-79).

Sobre o método da Economia Política, fundamento que se assenta o método dialético, Marx (2011, p. 77-78) lembra que,

Se consideramos um dado país de um ponto de vista político-econômico, começamos com sua população, sua divisão em classes, a cidade, o campo, o mar, os diferentes ramos de produção, a importação e a exportação, a produção e o consumo anuais, os preços das mercadorias etc. Parece ser correto começarmos pelo real e pelo concreto, pelo pressuposto efetivo, e, portanto, no caso da economia, por exemplo, começarmos pela população, que é o fundamento e o sujeito do ato social de produção como um todo. Considerado de maneira mais rigorosa, entretanto, isso se mostra falso. A população é uma abstração quando deixo de fora, por exemplo, as classes das quais é constituída. Essas classes, por sua vez, são uma palavra vazia se desconheço os elementos nos quais se baseiam. P. ex., trabalho assalariado, capital etc. Estes supõem troca, divisão do trabalho, preço etc. O capital, p. ex., não é nada sem o trabalho assalariado, sem o valor, sem o dinheiro, sem o preço etc. Por isso, se eu comesse pela população, esta seria uma

representação caótica do todo e, por meio de uma determinação mais precisa, chegaria analiticamente a conceitos cada vez mais simples; do concreto representado [chegaria] a conceitos abstratos [Abstrakta] cada vez mais finos, até que tivesse chegado às determinações mais simples.

Partir do concreto significa iniciarmos nossa análise pela dimensão imediata, pois o termo concreto significa sensível, tangível.

Sendo assim, as formas de manifestação ou materializações da parceria público-privada são elementos concretos que se apresentam como fato objetivo na realidade da educação em municípios catarinenses/brasileiros.

A relação público-privada é uma totalidade parcial, é uma singularidade que precisa ser analisada com outros complexos. Nesse sentido, o objeto dessa investigação – a relação público-privada em municípios catarinenses –, que é uma totalidade parcial, necessita da mediação, ou seja, do particular para apreensão do todo, em relação ao universal.

O particular representa, portanto, a categoria mediadora e historicizadora entre o singular e o universal. Para Moraes (2000, p. 37), o campo da particularidade representa a expressão lógica das mediações e eliminar a categoria da particularidade seria “o resultado, no plano lógico, da eliminação de uma realidade social constituída de classes”. Observa ainda que a particularidade como campo de mediações, instrumento de concreção, representa, com relação ao singular, uma universalidade relativa e, com relação ao universal, uma singularidade relativa. (MORAES, 2000, p. 38).

Para Lukács (1970, p. 112), “o movimento do singular ao universal e vice-versa é sempre mediatizado pelo particular; ele é um membro intermediário real, tanto na realidade objetiva quanto no pensamento que a reflete de um modo aproximativamente adequado”.

Diante de todo o exposto, é importante compreendermos o que caracteriza o campo das mediações (particular) nas parcerias público-privadas (singular) em relação ao universal¹⁸ e vice-versa. O universal advém das mudanças provocadas pelo próprio modo de produção capitalista que implica, numa perspectiva histórica, compreender as transformações das funções do Estado para com a educação pública.

Nesse sentido, e optando pelo materialismo histórico e dialético como orientação teórico-metodológica, é que construímos a tese. Portanto, os conceitos tomados e que se destacam são a totalidade, a práxis e a mediação. A totalidade como forma de compreender a

¹⁸ Para Moraes (2000, p. 31), “Marx considera a universalidade uma abstração realizada pela própria realidade e só então se torna uma ideia justa, isto é, quando a ciência traduz adequadamente o desenvolvimento vital da realidade em seu movimento, em sua complexidade, em suas reais proporções”. Desse modo, a universalidade em Marx, segundo Moraes (2000), não pode ser jamais vista como o coroamento definitivo do conhecimento, mas exprime sempre uma aproximação, um alto grau de generalização possível em cada etapa da história.

realidade num conjunto amplo de relações; práxis como atividade criadora e de ação transformadora consciente e, portanto, uma forma desenvolvida de conceber o processo educacional; e a mediação como maneira de estabelecer conexões dos diferentes aspectos das totalidades parciais que compõem a realidade. Na mediação, a pesquisa empírica realizada por meio de entrevistas e análise documental representa, em boa medida, possibilidade de mediação das relações que compõem a totalidade e eleva o sentido ontológico do objeto em questão.

1.3 A pesquisa qualitativa enquanto enfoque do materialismo histórico e dialético

Triviños (2015, p. 65) dá contribuição importante ao esclarecer que, na pesquisa que tem como base o método dialético, a qualidade é um dos enfoques principais, ou seja, “a qualidade representa o que o objeto é e não outra coisa”. A primeira fase do conhecimento do objeto, é separá-lo dos demais pelo conjunto de suas propriedades, o que não significa abandonar a ideia de outras características como a questão quantitativa, causa ou essência.

O objeto deste estudo – as parcerias público-privadas na educação pública - tem várias propriedades que o constitui, como, por exemplo, advir de grupos de natureza privada, conter ideais mercadológicos, serem as propostas construídas por profissionais externos às redes de ensino ou às escolas, no entanto, mesmo quando uma dessas propriedades for excluída, o objeto de estudo não deixa de existir. Considerar esse fato permite compreender o objeto de pesquisa na sua totalidade, ou melhor, reconhecer que ele não é inteiramente conhecido *a priori*, visto que as propriedades que conferem sua estrutura podem desaparecer, assim como surgir outras. Para Triviños (2015, p. 66), “conhecer as propriedades de um objeto não significa que conhecemos o objeto”.

Por outro lado, o autor alerta que conhecer a quantidade do objeto é também avançar no seu conhecimento. “A quantidade caracteriza o objeto sob o ponto de vista do grau de desenvolvimento ou de intensidade das propriedades que lhe são inerentes”. (TRIVIÑOS, 2015, p. 66). Para tanto, o número é base fundamental, pois “o quantitativo é característico dos fenômenos sociais também”. (TRIVIÑOS, 2015, p. 67).

Embora por muitos anos as questões qualitativas e quantitativas tenham sido tratadas como dicotômicas, sob o ponto de vista da dialética marxista, essa oposição não tem razão de existir, pois “as coisas podem realizar a passagem do quantitativo ao qualitativo, e vice-versa”. (TRIVIÑOS, 2015, p. 118).

Desse modo, elegemos como enfoque do método dialético a pesquisa qualitativa, e o estudo de casos múltiplos, como um dos seus tipos, em que teremos a oportunidade de pesquisar três municípios. Considerando o estudo de casos múltiplos, “a pesquisa utiliza mais de uma realidade para confrontar dados, visando buscar explicações e fundamentos para os fenômenos que caracterizam o objeto de estudo”. (OLIVEIRA, 2016, p. 56).

Nos municípios, com o objetivo de apontar os elementos que possibilitam compreender a construção das parcerias, buscamos todas as formas de entendê-la. Por isso, consultamos a lei de criação dos Sistemas de Ensino, os Planos Municipais de Educação, os Colegiados de Secretários de Educação ao Conselho Municipal de Educação, editais de licitação e contratos de prestação de serviços. Também realizamos entrevistas com sujeitos da gestão e de órgãos de participação. Dados socioeconômicos e educacionais nos auxiliaram nas análises, especialmente por expressarem elementos que não são evidenciados nas entrevistas.

Nesta pesquisa, a coleta de dados e materiais efetiva-se por meio de entrevistas e análise de documentos.

1.3.1 Entrevista

A entrevista semiestruturada é uma técnica de coleta de informações e

[...] em geral, parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses que interessam a pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. (TRIVIÑOS, 2015, p. 146).

Para Minayo (2012), a entrevista oferece ao pesquisador dados primários e secundários de duas naturezas. A primeira são os fatos que o pesquisador pode conseguir por meio de outras fontes como documentos, programas, dados. Isso se revela real, pois nas entrevistas realizadas constatamos que havia outros documentos necessários para a análise, que, no caso de Xanxerê, foram os contratos efetivados ainda em 2009, quando o município firmou parceria com o Sistema Bom Jesus. Os segundos são os objetos principais da investigação qualitativa – “referem-se a informações diretamente construídas no diálogo com o indivíduo entrevistado e tratam de reflexões do próprio sujeito sobre a realidade que vivencia”. (MINAYO, 2012, p. 65). Esses dados são considerados subjetivos, pois constituem a visão, ideias, crenças, maneiras de pensar dos indivíduos a partir da sua representação da realidade.

Para fins de análise, a transcrição das entrevistas foi realizada de forma integral. Como a entrevista é semiestruturada, algumas perguntas foram sendo efetivadas durante a gravação. O nosso interesse é pela informação, pelo conteúdo exposto que nos possibilita fazer inferências “para se chegar a dimensões que vão para além das mensagens [...] podemos caminhar na descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos, indo além das aparências do que está sendo comunicado”. (MINAYO, 2012, p. 84).

Desse modo, sistematizamos e estudamos os escritos das entrevistas em quatro versões: 1. Transcrição literal; 2. Agrupamento por grupos de sujeitos com recortes editados das falas que entendemos contribuir com a análise do problema; 3. Novo reagrupamento conforme os grupos temáticos da investigação; 4. Construção de um novo texto, tendo ainda como ponto de partida as grandes temáticas, mas agora procurando construir uma conexão com o conteúdo contido nos documentos dos municípios eleitos para a pesquisa e ligando as respostas aos objetivos específicos da tese.

Quadro 1 – Eixos temáticos do roteiro da entrevista

Secretários e/ou diretores de educação municipal	Presidentes dos Colegiados de Educação das AM	Presidentes dos CME
1. Identificação dos entrevistados 2. Realidade educacional 3. Parceiros e segmentos que atendem 4. Construção das parcerias 5. Financiamento 6. Visão sobre as parcerias 7. Órgãos colegiados 8. Documentos oficiais e as parcerias 9. Avaliação das parcerias 10. Aspectos gerais	1. Identificação dos entrevistados 2. Criação dos Colegiados de Educação 3. Principais debates 4. Parcerias público-privadas	1. Identificação dos entrevistados 2. Atuação do conselho na construção das políticas municipais 3. Atuação do CME nas políticas que valorizam a relação público-privada 4. Aspectos gerais

Fonte: Dados organizados pela autora (2018).

Conforme Duarte (2004, p. 221), “entrevistas podem e devem ser editadas. Exceto quando se pretende fazer análise de discurso, frases excessivamente coloquiais, interjeições, repetições, falas incompletas, vícios de linguagem, cacoetes, erros gramaticais etc. devem ser corrigidos na transcrição editada”.

O trabalho de entrevista, ao envolver seres humanos, não pode prescindir de aprovação pelo Conselho de Ética. Para a realização das entrevistas, houve a submissão do então projeto de doutorado ao Comitê de Ética da Unisinos, cuja aprovação foi em 20 de outubro de 2016,

conforme parecer nº 1.783.773. As entrevistas ocorreram no período de 24 de outubro de 2016 a 10 de fevereiro de 2017.

Muitos entrevistados quiseram conhecer as perguntas antes do dia marcado da entrevista. Nessa data, esclarecemos que, conforme consta no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, assinado pelos participantes, não haveria obrigação de respostas. Também esclarecemos que o anonimato dos sujeitos da pesquisa seria mantido.

A opção pelos sujeitos da pesquisa e suas realidades serão especificadas no Quadro 6.

1.3.2 A pesquisa com base documental

A análise documental é outra técnica que utilizamos na pesquisa. Tem como característica buscar e identificar informações nos documentos a partir de questões ou hipóteses de interesse. Deles podem ser retiradas evidências que fundamentem a declaração de entrevistados, bem como mostrar outras informações relevantes à pesquisa. Os documentos “representam uma fonte natural de informação”. (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 39).

Planejamos analisar os documentos locais (aqueles dos municípios), procurando evidenciar aspectos relativos aos parceiros da relação público-privada, períodos, justificativas, fundamentos legais, instrumentos jurídicos utilizados pelas parcerias, e ainda evidenciar as narrativas que caracterizam e justificam as parcerias. Em que pese a análise dos novos discursos que emergem de os parceiros não serem o foco de investigação nesta tese, entendemos importante refletir sobre eles, pois balizam a opção por esse tipo de política.

Os documentos são os contratos de prestação de serviços, editais de licitações, termos de referência e o termo de cooperação¹⁹ (parceria com o IAS). Os demais documentos, como a Lei do Sistema Municipal de Ensino, Plano Municipal de Educação e Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de cada município, são tomados a fim de analisar em que medida endossam ou regulam as parcerias efetivadas entre a educação municipal e o setor privado, visto serem documentos normativos dos sistemas de ensino.

Nos documentos transnacionais, procuramos compreender as orientações aos países signatários acerca da construção das políticas educacionais em cada país, no que diz respeito à relação público-privada. O Brasil é partícipe dessas organizações e, portanto, sujeito a adoção de modelos discursivos que compartilham novos ideais e instalam uma nova linguagem, que, muitas vezes, é emprestada de outras áreas, especialmente da economia, do direito ou até

¹⁹ Não obtivemos acesso ao termo de cooperação.

mesmo da saúde. Perceber como isso já está presente nos municípios por meio dos discursos locais contribui para analisar o papel dos diversos atores sociais nas decisões políticas dos gestores públicos quanto às parcerias entre o público e o privado. Em outras palavras, tanto as análises dos documentos locais quanto os transnacionais constituem o campo das mediações.

Na análise documental de políticas educacionais, Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 224) evidenciam alguns apontamentos necessários ao analisarem o discurso presente nos documentos de organismos nacionais e internacionais. Inicialmente observam que “os documentos e políticas contêm ambiguidades, contradições e omissões que fornecem oportunidades particulares para debate de sua implementação”. Destacam, ainda, que os textos precisam ser lidos com e contra outros, envolvendo a articulação com outros textos. Como terceiro apontamento, indicam a necessidade de analisar os termos-chave, os quais atribuem diferentes significados e sentidos e, por fim, as autoras chamam a atenção para a intertextualidade, que é uma dimensão constituinte das reformas educativas, pois os discursos em educação possuem propriedades que atribuem significados e sentidos originários de outras áreas.

Os documentos transnacionais de que nos ocupamos nesta investigação são os publicados a partir da Conferência de Dakar, Conferência de Jomtiem, e o Fórum de Incheon (2015). Esses eventos são sucessivos e propõem medidas que visem ao desenvolvimento das políticas educacionais dos países signatários. Há, ainda, um documento em especial, que se faz importante incluir: “O papel e os impactos das Parcerias Público Privadas na Educação (PPPE)”. (PATRIÑOS; BARRERA-OSORIO; GUÁQUETA, 2009)²⁰. Também analisaremos o documento construído com o apoio do Grupo Banco Mundial: “Professores excelentes: como melhorar a aprendizagem dos estudantes da América Central e Caribe”. (BRUNS; LUQUE, 2015).

Todas essas referências indicam eixos diretivos das políticas educacionais no Brasil, especialmente no que diz respeito às orientações quanto ao alargamento da participação da sociedade civil e da iniciativa privada na educação.

Os documentos elaborados pelos organismos internacionais hoje são facilmente encontrados e corroboram o que Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 429) chamam de “hegemonia discursiva”. Em que pese ser campo fértil para pesquisa, a disseminação ajuda a popularizar “um conjunto de informações e justificativas que tornam as reformas legítimas e

²⁰ Versão na língua inglesa “*The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education*” (2009). Disponível em: <<https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/role-and-impact-public-private-partnerships-education>>. Acesso em: 10 out. 2016.

almejadas” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 429), ou seja, legitimam discursos que se espalham no meio educacional. Por isso, é necessário que prestemos atenção às instruções, mas, por outro lado, a qual momento histórico e a quais implicações esses discursam carregam consigo.

No Quadro 2, apresentamos os documentos locais utilizados nas análises, cujas fontes de pesquisa são os *sites* da transparência dos municípios, as câmaras de vereadores, ouvidoria municipal e cedência voluntária nos dias das entrevistas. Também apresentamos os documentos internacionais que fazem parte do trabalho.

Quadro 2 – Documentos locais dos municípios eleitos para a pesquisa

Documentos locais	Chapecó	Xanxerê	Lindóia do Sul
Edital de Licitação	Nº 01/2013 e Nº 05/2014	Nº 0017/2014 e Nº 0009/2009	Nº 01/2010 e Nº 84/2014
Contrato de prestação de serviço e aditivos	Nº 47/2013 e Nº 013/2014	Nº 0028/2009 e Nº 0028/2014	Nº 23/2010 e Nº 06/2015
Termo de referência/Exposição motivos para a parceria	Não obtivemos acesso	Não há numeração, apenas a data: 14 de janeiro de 2008 e 09 de janeiro de 2014.	Comunicado Interna nº 001/2010 e Comunicação Interna de 09.12.2014 (sem numeração)
Lei do Sistema Municipal de Ensino	Lei Complementar n. 48 /1997	Lei Complementar n. 3218/2010	Lei Complementar n. 40/2000
Plano Municipal de Educação	Lei n. 6.740 /2015	Lei n.3748/2015	Lei n. 1277/2015
Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação	Sem data	2011 Cartilha Impressa	Sem data

Fonte: Dados organizados pela autora (2018). Dados da consulta: ver Apêndice 5.

Quadro 3 – Documentos transnacionais utilizados nas análises da tese

Documento	Ano de realização/Publicação	Promotores principais
Conferência de Jomtien <i>Declaração Mundial sobre Educação para Todos</i>	1990	Unesco
Fórum de Dakar <i>Educação para Todos: o compromisso de Dakar</i>	2000	Unesco
Fórum de Incheon <i>Educação 2030: rumo a uma</i>		

<i>educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos</i>	2015	Unesco
O papel e os impactos das Parcerias Público Privadas na Educação (PPPE)	2009	Patriños, Barrera-Osorio e Guáqueta
Professores excelentes: como melhorar a aprendizagem dos estudantes da América Central e Caribe	2015	Bruns e Luque (Grupo Banco Mundial)

Fonte: Dados organizados pela autora (2018).

As análises dos documentos, seja na esfera local ou transnacional, estão dispostas em capítulos na tese (com maior ênfase nos capítulos 2 e 5), de modo a não compor um único momento. O documento “Professores excelentes: como melhorar a aprendizagem dos estudantes da América Central e Caribe” será objeto de estudo no capítulo quatro – seção 4.2.3.

1.4 As políticas educacionais em municípios catarinenses: justificando a escolha do campo empírico e dos sujeitos da pesquisa

A escolha do campo empírico foi determinada por pesquisa nos municípios de Santa Catarina, que tinha por finalidade levantar todos aqueles que tinham alguma parceria com o setor privado no desenvolvimento de suas políticas educacionais.

O estado catarinense²¹ foi escolhido para este estudo por apresentar um quadro relativamente significativo de municípios que têm o setor privado como parceiro da educação. O levantamento das manifestações do setor privado nas redes públicas, por meio de estudo exploratório, permitiu observar dados significativos. Para Triviños (2015), o estudo exploratório contribui para encontrar os elementos necessários para delimitar possíveis problemas de pesquisa, como o que elucidamos no presente projeto.

²¹A pesquisadora também reside em Santa Catarina.

Tabela 1 – Municípios catarinenses que têm manifestação do setor privado nas redes públicas de ensino

Total de municípios em SC	Municípios que responderam à pesquisa	Municípios que não responderam à pesquisa	Municípios que responderam à pesquisa e que não mantêm parcerias com instituições privadas	Municípios que responderam à pesquisa e mantêm parcerias com instituições privadas
295	204	91	133	71
	69,15%	30,85%	65,20%	34,80%

Fonte: Dados organizados pela autora (2018).

O levantamento revela que 34,80% dos municípios que responderam ao questionamento têm algum tipo de parceria com o setor privado. Os dados, em sua maioria, foram obtidos através da União Nacional dos Dirigentes em Educação (Undime/SC), que repassou (via *e-mail*) uma planilha com municípios que possuem em suas redes de ensino sistemas apostilados de ensino.

Dado o fato de essa fonte estar incompleta, organizamos um questionário composto de apenas três perguntas, cujo objetivo era saber se a secretaria de Educação do município mantinha alguma ação/parceria/convênio com instituições externas de natureza privada para o desenvolvimento de suas políticas educacionais. Em caso afirmativo, qual a instituição parceira e o nome do projeto/parceria e, por fim, qual a etapa de ensino coberta pelo convênio. Embora os questionamentos pudessem abarcar outros dados, muitos municípios só responderam se mantinham ou não parcerias, fato esse que, nas tabelas que apresentamos ao longo desta seção, revela apenas a existência ou não de parcerias.

Mesmo com alguns dados em mãos (fornecidos pela Undime/SC), enviamos o questionário aos 295 municípios catarinenses. A busca pelo endereço eletrônico das Secretarias de Educação teve como fonte os *sites* dos municípios, que, de modo geral, apresentam padrão no *layout*, conforme orientações da Federação Catarinense de Municípios (Fecam). Embora a maioria dos contatos/endereços virtuais das Secretarias fosse identificada, destacamos a falta de informações nas páginas eletrônicas. Em muitas há superficialidade, faltam esclarecimentos até mesmo do nome do secretário de educação ou de sua equipe de trabalho. Ligamos para os municípios cujos contatos eletrônicos não encontramos e fomos informados de que os endereços eletrônicos estavam desatualizados. O contato telefônico, portanto, constituiu-se em outra via de comunicação utilizada para obtenção dos dados.

Ressaltamos que houve receptividade positiva por parte das secretarias de Educação, inclusive com conversas alongadas e depoimentos dos secretários, relativos à falta de

orçamento, à cobrança do Ministério Público (MP) para atendimento das crianças em creches, a necessidade de qualificar professores, a busca da qualidade de ensino e a preocupação com as avaliações, à exemplo do Ideb.

A quantidade de informações obtidas nos 204 municípios ocorreu por meio de *e-mail* em 26 casos; telefone, em 32, e informações disponíveis nos *sites*, em 5. Quanto aos demais (141), as informações foram repassadas pela Undime/SC. Todavia, queremos esclarecer que as informações que a Undime/SC nos repassou continham dados referentes aos municípios que adotavam material apostilado em suas redes. Consideramos isso de fundamental importância, pois esse tipo de manifestação é a concretude do setor privado na educação, como apontam as pesquisas anunciadas anteriormente.

Tabela 2 – Fonte das informações obtidas nos 204 municípios

Fonte	Percentual
<i>E-mail</i>	12,74%
Telefone	15,69%
<i>Site</i> dos municípios	2,45%
Undime/SC	69,12%

Fonte: Dados organizados pela autora (2018).

Outra possibilidade, com a qual iniciamos a pesquisa por dados, foi visitando o Portal da Transparência nos sítios eletrônicos dos municípios, pois acreditávamos que poderíamos visualizar os pagamentos a empresas ou a outros parceiros dos investimentos na educação. Alguns municípios apresentavam dados mais completos, mas em muitos eram parcos ou até mesmo inexistentes. Essa fonte foi descartada por incompletude de informações.

O levantamento de dados é uma tarefa difícil ao pesquisador, mas que oferece condições para uma melhor análise e direcionamento do que se deseja investigar. Quanto a dificuldade na obtenção de dados nessa área, compartilhamos essa experiência com Adrião et al. (2015) quando chama a atenção para o fato de que mesmo encaminhando pedidos por escrito a alguns órgãos como os Tribunais de Contas dos estados brasileiros, poucos retornaram, há falta de dados sobre a adoção dos sistemas privados de ensino por parte do Governo Federal e poucas são as informações disponibilizadas pelo setor público à população em geral.

A partir do levantamento, evidencia-se que as maiores parcerias da educação pública com o setor privado estão na compra de materiais apostilados de ensino, conforme demonstra a Tabela 3.

Tabela 3 – Municípios catarinenses, segundo o tipo de relação público-privada

Relação público-privada	Quantidade de Municípios	%
Adoção dos sistemas apostilados de ensino (SAE)	56	78,88
Formação de professores	07	9,86
Parcerias com Empresas para gestão e atividades pedagógicas com alunos: 1. Klabin/BNDS; 2. Fundação Secredi; 3. Instituto Ayrton Senna [EduLab21]; 4. Junior Achievement; 5. Fundação I'hernitag; 6. EMBRACO ²²	07	9,86
Compra de vagas em creches	01	1,40
Total	71	100

Fonte: Dados organizados pela autora (2018).

Por meio do levantamento, pudemos constatar semelhanças com outras pesquisas já efetuadas, no que diz respeito às parcerias entre redes de ensino públicas e a adoção do SAE, cuja atuação ocorreu em municípios paulistas considerados pequenos, como apresentado anteriormente.

Interessante notar que, segundo dados da pesquisa de Adrião et al. (2015), no ano de 2013, havia em Santa Catarina 37 municípios que adotavam parcerias com Sistemas Privados de Ensino. Na mesma proporção, enquadram-se os estados de Paraná e São Paulo, respectivamente com 36 e 33 municípios. Isso “evidencia que as empresas aqui estudadas²³ concentram suas atividades principalmente nas regiões Sudeste e Sul, não por acaso as regiões que têm a maior porcentagem de participação no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, respectivamente 55,4% e 16,2%”. (ADRIÃO et al., 2015, p. 72).

No estado catarinense, em apenas dois anos, houve aumento de 33,92% na adesão por sistemas privados, quando comparamos as duas pesquisas – a nossa com a de Adrião et al. (2015).

Nos estudos de Ferreira e Silva (2014) acerca da expansão dos sistemas de ensino privado nos sistemas educacionais públicos municipais em Santa Catarina, as autoras

²² O município de Chapecó tem parcerias com diversas instituições. No entanto, tomamos como análise as parcerias com o Instituto Ayrton Senna e o Sistema Privado de Ensino SEFE.

²³ As empresas às quais os autores se referem são: Positivo/SABE, Pearson/NAME, Abril Educação/Anglo, Objetivo/SOMEe Santillana/UNO. As porcentagens do PIB indicados no texto correspondem ao ano de 2011, conforme IBGE (ADRIÃO et al., 2015).

constatam dados que se assemelham à nossa pesquisa. No estado, entre os anos de 2012 e 2013, em 52 municípios havia parcerias com apostilados, sendo que a maioria dos municípios se concentra na região oeste e centro-oeste.

Em Santa Catarina, na maioria dos municípios em que há parceria entre o setor público e o privado na educação, a população é inferior a 10 mil habitantes, o que representa 52,12%, conforme demonstra a Tabela 4. Vemos que o estado catarinense é constituído, em sua maioria, de pequenos municípios, ou seja, das 295 cidades, das quais 167 possuem população menor do que 10 mil habitantes, correspondendo a um percentual de 56,61%. No que diz respeito ao Brasil, os dados relativos à população se assemelham. (IBGE, 2014). Do total dos 5.570 municípios, 2.473 também têm população até 10 mil habitantes, representando 44,39%.

Há, portanto, uma simetria considerável entre o país e o estado catarinense com relação ao perfil dos municípios, tendo em vista sua população. No trabalho de Pinto (2012),²⁴ que procurou analisar a divisão de responsabilidades depois da implantação do Fundef,²⁵ o percentual de municípios com essa faixa populacional era de 45,9%, com base nos dados do IBGE de 2009. (PINTO, 2012).

Para o autor, o perfil dos municípios brasileiros não indica apenas sua população, mas a estrutura educacional reflete a inexistência de secretarias de Educação, sistemas de ensino ou planos municipais de Educação. Segundo dados, “constata-se que 57% dos municípios brasileiros não possuem uma Secretaria de Educação exclusiva, chegando a 71% nos municípios com até 5 mil habitantes”. (PINTO, 2012, p. 160). Com isso, uma rede de ensino sem secretaria não é garantia de uma boa gestão, pois uma estrutura própria e adequada seria um indicador importante de transparência das ações do governo. Sem contar que o Secretário de Educação “ocupa um cargo de confiança do prefeito e, que, portanto, é o último quem vai, de fato, administrar os recursos”. (PINTO, 2012, p. 269).

No caso catarinense, embora não tenhamos encontrado dados específicos à existência ou não de secretarias de Educação, é importante evidenciar os achados da pesquisa de Santos e Nardi (2017, p. 158), que contabilizam que 94,91% dos municípios têm sistemas próprios de ensino. Não estamos querendo afirmar que isso equivale a esse mesmo percentual com relação à existência de secretaria de Educação, mas entendemos que um município com lei própria tem melhores condições de contribuir para sua autonomia e organização político-

²⁴ Em 2009, havia 5.565 municípios no Brasil. (PINTO, 2012, p. 159).

²⁵ Hoje Fundeb – O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

administrativa, inclusive pela opção, ou não, de adotar parcerias, seja com sistemas privados ou com organizações da sociedade civil.

As observações sobre aspectos dos pequenos municípios ora mencionados nos interessam na medida em que o estado municipal se torna, à revelia de interesses políticos, um campo fecundo para execução de ações que possibilitem parcerias com a sociedade civil, seja com instituições lucrativas ou não lucrativas. Os fins da educação subsumem-se aos interesses de uma política de governo em detrimento à definição de uma política de Estado, avalizado pela atual organização da administração gerencial, que exige, além de outras características do gestor público, a garantia da autonomia na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição. Nesse caso, a administração pública “se torna permeável à maior participação da sociedade e desloca a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)”. (NEVES, 2002, p. 113).

Tabela 4 – Municípios catarinenses com presença de parcerias público-privadas, segundo o número de habitantes

Municípios que mantêm parcerias com Instituições privadas	Municípios com até 5 mil habitantes	Municípios de 5001 a 10 000 habitantes	Municípios de 10 001 até 20 000 habitantes	Municípios de 20 001 até 50 000 habitantes	Municípios de 50 001 até 100 000 habitantes	Municípios acima de 100 001 habitantes
71	24	13	13	13	3	5
	33,81%	18,31%	18,31%	18,31%	4,22%	7,04%
	52,12%		18,31%	18,31%	4,22%	7,04%

Fonte: Dados organizados pela autora²⁶ (2018).

Em se tratando de localização, os menores municípios estão localizados na mesorregião Oeste, conforme a Tabela 5. O estado de Santa Catarina é dividido em seis mesorregiões²⁷, a saber: Oeste Catarinense, Serrana, Sul Catarinense, Norte Catarinense, Vale

²⁶ A classificação dos municípios tem como base os dados do censo 2014/IBGE. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2014/estimativa_dou_2014.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2015.

²⁷ Mesorregião “é uma área individualizada em uma Unidade da Federação que apresenta formas de organização do espaço geográfico definidas pelas seguintes dimensões: o processo social como determinante, o quadro natural como condicionante e a rede de comunicação e de lugares como elemento da articulação espacial. Estas três dimensões possibilitam que o espaço delimitado como mesorregião tenha uma identidade regional” (IBGE, 1990, p. 8). No caso catarinense, “a metodologia utilizada para a revisão da divisão regional que deu origem à

do Itajaí e a Grande Florianópolis. Essas regiões político-administrativas são compostas politicamente por Associações de Municípios, que junto com a Federação Catarinense de Municípios, atuam no desenvolvimento dos municípios. (FECAM, 2012). Dos 71 que têm alguma parceria com o setor privado, 42 pertencem à mesorregião Oeste, ou seja, 59,15%.

Tabela 5 – Mesorregião com maior concentração de municípios com políticas educacionais que valorizam a relação público-privada

Oeste	Serrana	Norte	Sul	Vale do Itajaí	Grande Florianópolis
42	4	8	5	10	2
59,15%	5,64%	11,27%	7,04%	14,08%	2,82%

Fonte: Dados organizados pela autora (2018).

Não obstante a mesorregião Oeste ser a maior em municípios que têm alguma manifestação da relação público-privada, também é a que possui maior número de municípios com população de até 10 mil habitantes (Tabela 6), ou seja, 73,81%.

Tabela 6 – População dos municípios, por mesorregião, que têm parcerias com o setor privado

Região	Até 5 mil	5001 a 10.000	10.001 a 20.000	20 001 a 50.000	50 001 a 100.000	Acima de 100.000	Total
Oeste	20 47,62%	11 26,19%	5 11,90%	5 11,90%	0 0	1 2,39%	42
Serrana	2 50%	1 25%	0	1 25%	0 0	0	4
Norte	0 0	0 0	2 25%	3 37,50%	2 25%	1 12,50%	8
Sul	1 20%	0	1 20%	3 60%	0 0	0	5
Vale do Itajaí	1 10%	1 10%	5 50%	1 10%	1 10%	1 10%	10
Grande Florianópolis	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	2 100%	2
Total	24 33,8	13 18,31	13 18,31	13 18,31	3 4,22	5 7,04	71

Fonte: Dados organizados pela autora com base em IBGE Cidades (2014).

A mesorregião Oeste Catarinense também é a maior em municípios que a constitui, porém não detém a maior população (Tabela 7), ou seja, das seis mesorregiões, a Oeste é a terceira, ficando atrás do Vale do Itajaí e da região Norte.

divisão em seis mesorregiões e vinte e uma microrregiões geográficas em Santa Catarina, adotada a partir de 1º de janeiro de 1990, previa sua caracterização, o que foi elaborado, em meados de 1988, sob a supervisão dos técnicos do IBGE, com a participação de representantes de vários órgãos, dentre os quais UFSC, FESC, Secretaria de Estado do Planejamento, IPUF e Federação das Indústrias”. (MARQUES, 2003, p. 47-48). As mesorregiões têm identidade regional e as Associações de Municípios, embora assim se caracterizam, têm funções relativas ao fortalecimento dos municípios.

Tabela 7 – População das mesorregiões

Mesorregião	Total de municípios	Municípios por mesorregião que mantêm parceria público-privada	População da Mesorregião
Oeste	118	42	1.200.230
Serrana	30	4	406.825
Norte	26	8	1.212.997
Sul	46	5	925.177
Vale do Itajaí	54	10	1.514.312
Grande Florianópolis	21	2	1.022.271
	295	71	6.281.812

Fonte: Dados organizados pela autora com base no IBGE/2017²⁸.

A mesorregião Oeste Catarinense concentra, segundo o levantamento em 204 municípios, o maior número de cidades que mantêm parcerias entre o setor público e privado. Há algum fator que possa justificar essa concentração? Mesmo considerando os municípios que não responderam ao questionário, em termos percentuais, percebemos que não é significativa a diferença dos municípios entre as mesorregiões que não responderam à pesquisa, como verificamos na Tabela 8. A maior variação percentual é entre a mesorregião Oeste e a Sul, que apresenta 15,03 pontos. Queremos dizer com isso que, embora a mesorregião Oeste seja a maior em número de municípios que a constitui, tal fator não é responsável pela incidência de maior manifestação da relação público-privada, pois, ao mesmo tempo, houve maior participação nas respostas ao levantamento dos municípios que constituem essa mesorregião.

Tabela 8 – Municípios por mesorregião que não responderam à pesquisa sobre a manifestação de políticas privadas na educação pública

Mesorregião	Municípios que não responderam à pesquisa (%)	Total de Municípios por mesorregião
Oeste Catarinense	31 (26,27%)	118
Serrana	8 (26,66%)	30
Norte Catarinense	9 (34,61%)	26
Sul Catarinense	19 (41,30%)	46
Vale do Itajaí	16 (29,63%)	54
Grande Florianópolis	8 (38,09%)	21
TOTAL	91 (30,84%)	295

Fonte: Dados organizados pela autora, com base no IBGE/2017²⁹.

²⁸ Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/territorio#/N8/4205>. Acesso em: 07 mar. 2018.

²⁹ Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/territorio#/N8/4205>. Acesso em: 07 mar. 2018.

Se a mesorregião Oeste possui 118 municípios e, destes, 42 têm alguma manifestação do setor privado no desenvolvimento de suas políticas educacionais públicas, é possível estudar todos?

Considerando que as mesorregiões são constituídas por Associações de Municípios, há que se investigar quais delas têm maior concentração de municípios em que há parcerias.

Tabela 9 – Percentual de municípios da mesorregião Oeste que são demarcados pela relação público-privada e as associações de municípios a que pertencem

Associação	Percentual de municípios que têm a manifestação do setor privado na educação pública	Municípios que constituem a Associação
Associação dos Municípios do Alto Irani – AMAI	57,14% (08)	14
Associação dos Municípios do Alto Vale do Rio do Peixe – AMARP	35,71% (05)	14
Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense – AMAUC	60% (09)	15
Associação dos Municípios do Extremo Oeste de Santa Catarina – AMEOSC	21,04% (04)	19
Associação dos Municípios do Entre Rios – AMERIOS	23,52% (04)	17
Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense – AMMOC	46,15% (06)	13
Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense – AMNOROESTE	33,33% (02)	6
Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina – AMOSC	19,04% (04)	21
Total	42	119

Fonte: Dados organizados pela autora, com base no *Guia dos municípios catarinenses 2014*.

Tomando os dados para análise, vemos que a maior concentração de municípios que têm alguma manifestação do setor privado nas políticas educacionais públicas encontra-se na AMAI, seguida da AMAUC e da AMMOC, conforme indica a Tabela 9.

De modo geral, no Quadro 4 consta o nome dos municípios em cada Associação, pois, em determinado momento, faz-se necessário nominá-los a fim de identificar e escolher o campo empírico da pesquisa.

No que diz respeito à população dos 42 municípios da mesorregião Oeste que têm parceria, 73,81% (31) contam com população de até 10 mil habitantes, 7 (16,66%) entre

10.001 e 20 mil habitantes, em 2 há população contabilizada entre 20.001 e 30 mil e somente outros 2 municípios têm população superior a 30 mil habitantes, destacando-se, nesse pequeno grupo, a cidade de Chapecó, cuja população é superior a 200 mil (IBGE, 2015). Assim, acima de 20 mil habitantes, na mesorregião Oeste, 9,53% dos municípios têm parcerias.

Vemos que o mercado privado da educação em Santa Catarina incide majoritariamente em cidades consideradas pequenas, ou seja, com população de até 10 mil habitantes, muito embora no estado catarinense não existam cidades maiores na mesma proporção que as pequenas. Por outro lado, a maior cidade do Oeste também tem a parceria.

No caso da mesorregião Oeste, os municípios que mantêm parcerias são apresentados abaixo.

Quadro 4 – Municípios com políticas educacionais privadas pertencentes à mesorregião Oeste Catarinense e suas associações

Associação	Municípios – relação público-privada
Associação dos Municípios do Alto Irani – AMAI	Vargeão, Xaxim, <i>Xanxerê</i> , Ipuacú, Passos Maia, Marema, Lajeado Grande e Faxinal dos Guedes
Associação dos Municípios do Alto Vale do Rio do Peixe – AMARP	Salto Veloso, Iomerê, Rio das Antas, Fraiburgo e Arroio Trinta
Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense – AMAUC	Xavantina, <i>Lindóia do Sul</i> , Itá, Irani, Seara, Piratuba, Peritiba, Alto Bela Vista, Ipira
Associação dos Municípios do Extremo Oeste de Santa Catarina – AMEOSC	Guaraciaba, São João D’Oeste, Guarujá do Sul e Formosa do Sul
Associação dos Municípios do Entre Rios – AMERIOS	Tigrinhos, Palmitos, Modelo e Caibi
Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense – AMMOC	Água Doce, Vargem Bonita, Capinzal, Treze Tílias, Tangará e Ouro.
Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense – AMNOROESTE	São Lourenço do Oeste, Campo Erê
Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina – AMOSC	<i>Chapecó</i> , Guatambu, Nova Erechim e Serra Alta

Fonte: Dados organizados pela autora, com base no *Guia dos municípios catarinenses 2014* e estudo exploratório realizado entre os meses de out. 2014 e jul. 2015.

Tendo em vista os dados e os aspectos decorrentes do levantamento que evidenciou elementos significativos das manifestações da relação público-privada em Santa Catarina, é que se origina o campo empírico desta pesquisa: três municípios escolhidos dentre os 42 indicados no Quadro 5. Também apresentamos quem são os parceiros nos municípios escolhidos:

Quadro 5 – Municípios eleitos para a pesquisa

Município/Associação	Razão da escolha	Quem são os parceiros para estudo na tese
Chapecó – AMOSC	<ul style="list-style-type: none"> • É o maior município do Oeste Catarinense em termos populacionais. • População: 183.530 (IBGE/2010) 205.795 (IBGE/2015) • Site oficial do município possui informações básicas, mesmo não sendo um dos mais transparentes do Estado (226º do Estado). • Indicadores de qualidade na educação Ideb Anos Iniciais: 6,4 (2015) Ideb Anos Finais: 5,1 (2015) • IDMH: 0,790 (alto/2010) • PIB 2013: 7º no estado (IBGE) PIB per capita 2013: 64º no Estado Emancipação: 25.08.1917 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema de Ensino Apostilado para os anos iniciais 2. Projeto Edu Lab 21 (competências socioemocionais) <p><i>Parceiros:</i> SEFE e Instituto Ayrton Senna</p>
Xanxerê – AMAI	<ul style="list-style-type: none"> • É um município de porte médio • População: 44.128 (2010/IBGE) 48.370 (2015/IBGE) • É um dos municípios mais transparentes do Estado, ocupando a 7ª posição* • Indicadores de qualidade na educação Ideb Anos Iniciais: 5,9 (2015) Ideb Anos Finais: 4,5 (2015) • IDMH: 0,775 (alto/2010) • PIB 2013: 33º no estado (IBGE) PIB per capita 2013: 116º no Estado Emancipação: 27.02.1954 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema de Ensino Bom Jesus 2. Sistema de Ensino Apostilado SEFE para o Pré I ao 5º ano <p style="text-align: right;"><i>Parceiros:</i> SEFE e Bom Jesus</p>
Lindóia do Sul – AMAUC	<ul style="list-style-type: none"> • Um dos menores municípios da mesorregião Oeste Catarinense. • População: 4.642 (2010/IBGE) 4.644 (2015/IBGE) • Indicadores de qualidade na educação Ideb Anos Iniciais: 7,3 (2015) Ideb Anos Finais: - • IDMH: 0,743 (alto/2010) • PIB 2013: 179º no estado (IBGE) PIB <i>per capita</i> 2013: 153º no Estado Emancipação: 26.04.1990 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprende Brasil <p><i>Parceiro:</i> Sistema Aprende Brasil (Grupo Positivo)</p>

Fonte: Organizado pela autora com base em dados do Ideb com base MEC/Inep e IDMH IBGE (2010)³⁰.

De maneira geral, reafirmamos a necessidade de trabalhar com os municípios, pois evidenciam parcerias com o setor privado, o que nos possibilita investigar o processo de

³⁰Informações disponíveis em: <<http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/>> e em <http://www.cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 5 set. 2016.

construção dessas parcerias. Chapecó pertence à AMOSC³¹ e optamos por trabalhar com municípios de diferentes portes populacionais, porém parecidos em muitos aspectos anotados do quadro anterior. Chapecó representa o maior município, Xanxerê se caracteriza entre os médios e Lindóia do Sul é um dos menores da mesorregião Oeste.

A construção do campo empírico nos remete a pensar que alguns sujeitos se tornam indispensáveis à pesquisa. Tendo em vista as considerações até aqui expostas, sobressaem-se as associações dos Municípios e seus colegiados de Educação, visto haver incidências diferenciadas de políticas que valorizam as parcerias entre a educação pública e o setor privado. Os colegiados de Educação passam a figurar como sujeitos importantes a fim de desnudarmos o problema aqui posto.

Outros sujeitos também são relevantes, visto serem essenciais para a compreensão da construção das parcerias entre o público e o privado. Os secretários de educação (ou diretores), os quais são sujeitos históricos da educação em seus municípios; presidentes dos conselhos municipais de Educação, estes por serem órgãos deliberativos e normativos da educação pública. Vemos, portanto, que os sujeitos da pesquisa são de natureza coletiva e não individuais, não falam por si³², mas pelo grupo do qual participam e que representam.

Quadro 6 – Sujeitos da pesquisa

Município	Sujeito da pesquisa	Órgão que representa	Documento autorizativo ³³
Chapecó	Diretora Pedagógica	Secretaria Municipal de Educação	TCLE (carta de anuência da Secretária de Educação.
	Presidente do CME	CME	TLCE
	Presidente do Colegiado de Educação	Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC)	TCLE e carta de anuência do Secretário Executivo AMOSC
Xanxerê	Diretoras Pedagógicas (2009/2016)	Secretaria Municipal de Educação	TCLE e carta de anuência da Secretária de Educação

³¹ Muito embora a AMOSC não esteja entre as três associações com maior quantidade de municípios com parcerias, entendemos que a inclusão do maior município da região seria importante, visto que muitas pesquisas se preocuparam em analisar municípios de pequeno porte.

³² Sabemos que os entrevistados falaram a partir das suas experiências, mas estas foram construídas pelo coletivo, por meio de ações conjuntas e não unicamente pelo sujeito.

³³ Os Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) vêm acompanhados de cartas de anuências nos casos em que não é o Secretário de Educação que concedeu a entrevista, e nas Associações de Municípios (AM), a anuência é dos secretários executivos. Observa-se que o objetivo do projeto de tese contido tanto nas cartas, quanto no TCLE está modificado, visto que os documentos foram elaborados antes do processo de qualificação do projeto de tese.

	Presidente do CME	UNOESC	TCLE
	Presidente do Colegiado de Educação	Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI)	TCLE e carta de anuência do Secretário Executivo AMAI
Lindóia do Sul	Secretaria Municipal de Educação	Secretaria Municipal de Educação	TCLE
	Presidente do CME	CME	TCLE
	Presidente do Colegiado de Educação	Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense (AMAUC)	TCLE e carta de anuência do Secretário Executivo AMAUC

Fonte: Dados organizados pela autora (2018).

1.5 A construção das categorias de análise

Expressamos nos fundamentos teóricos da tese um conjunto de categorias conceituais do materialismo dialético que permeiam as análises. Marx, ao contrário dos filósofos idealistas, levou em conta “todas as relações da vida humana, e, antes de mais nada, as relações histórico-sociais [...] Marx faz da produção e da reprodução da vida humana o problema central”. (LUKÁCS, 1979, p. 15).

Desse modo, o trabalho é a categoria central para o marxismo, pois, ao criar valores de uso – o trabalho útil –, apresenta-se como condição eterna de vida humana. (MARX, 2004). As categorias, portanto, são formas de ser, determinações da existência. Lukács (1979, p. 67) acrescenta ainda que as categorias “formam, por sua vez, uma totalidade, só podendo ser compreendidas cientificamente enquanto elementos reais dessa totalidade, enquanto momentos do ser”.

A definição das categorias permite compreendê-las como formadas “no processo histórico do conhecimento e da prática social”. (TRIVIÑOS, 2015, p. 54). As categorias não possuem um número definido, mas surgem em razão das atividades que desenvolve o homem, atuando sobre a natureza e a sociedade. (TRIVIÑOS, 2015).

Minayo (2012, p. 88) observa que “cada categoria deve ser obtida a partir dos mesmos princípios utilizados para toda a categorização”. Neste trabalho, o critério utilizado para definir as categorias extraídas parte do pressuposto dos elementos que não se evidenciam diretamente nos materiais empíricos, mas se escondem por detrás de argumentos falados (entrevistas) e escritos (documentos), demarcados em trechos das entrevistas e no montante de documentos coletados, tanto em nível micro quanto no macro.

Para Lüdke e André (1986, p. 48), a construção das categorias é um passo importante para iniciar as análises, visto que a própria revisão de literatura geralmente oferece a base inicial dos conceitos: “é preciso que a análise não se restrinja ao que está explícito no material, mas procure ir mais a fundo, desvelando mensagens implícitas, dimensões contraditórias e temas sistematicamente ‘silenciados’”.

A seguir, apresentamos quais são as categorias que emergiram do campo empírico, fonte do movimento dialético e das conexões possíveis do particular em relação aos dados coletados.

1.6 A empiria como base das categorias construídas pela pesquisa

Tomando a empiria como base, sintetizamos três grandes categorias que, a nosso ver, explicitam o processo de construção das parcerias nos municípios eleitos pela pesquisa. Passamos a denominá-las de dimensões, a saber: dimensão política, dimensão pedagógica e dimensão legal.

Como estão dispostas no texto? Inicialmente estruturamos os capítulos da tese pensando nelas e, ao mesmo tempo, as relacionamos com os objetivos específicos da pesquisa. Antes de apresentar onde essas três dimensões aparecerão no decorrer desta tese, ocupamo-nos de explicá-las.

Dimensão política: a questão política diz respeito às definições no campo da ação política dos municípios, suas escolhas. Para nós implica compreensão da realidade atual.

Entendemos ainda que a educação não é derivada apenas da realidade local, mas de todo um contexto político, econômico e social, marcadamente neoliberal, cujas características estão voltadas para os diversos campos da vida social. Desse modo, a educação como elemento formal de formação humana passa a ter as características básicas que também são as basilares do modo de produção capitalista.

Na área da educação, há modificações em diversos serviços, na função do Estado, na oferta à educação pública, na definição das políticas educacionais, e isso acaba consolidando entendimentos e atitudes que perpassam as decisões dos gestores educacionais. As objetivações do setor privado que se materializam nas políticas educacionais públicas não são apenas determinadas pelas mudanças sociais e econômicas, mas são parte constitutiva dessas mudanças. (PERONI, 2015b).

Em Marx, o conceito de política vai amadurecendo conforme o contexto histórico em que escreve seus textos, como *Para a questão judaica* (1843), *Glosas críticas* (1844), *Manifesto do Partido Comunista* (este, com Engels, 1848). As conclusões a que Marx chegou sobre o conceito de política se desenvolveu quando estava “profundamente envolvido e interessado pelos acontecimentos que marcaram a sociedade de sua época. [...]”, e foi, a partir dos dados da realidade que analisa, que tece, alarga e complexifica sua teoria crítica sobre políticas. (SILVA; BERTOLDO, 2011, p. 155).

Política em Marx está ligada às questões do Estado. Observou ainda que política não é um termo neutro, o Estado se colocando sempre a favor da classe dominante. Além das conclusões expressas acima, nas *Glosas críticas* Marx afirma que o intelecto político é dotado de limitações e não compreende que o Estado nasce da contradição entre as classes sociais. A emancipação política é o caminho para a emancipação humana.

Os argumentos políticos retratam uma dada realidade. “No centro da relação de Marx e Engels com a política de seu tempo estavam a sua expectativa de uma revolução proletária e seus esforços para promovê-la”. (BOTTOMORE, 2013, p. 374).

Para Wood (2011), o marxismo político reconhece a especificidade da produção material e das relações de produção. Marx, no que se refere à sua análise sobre a economia política clássica, considera que

[...] o segredo último da produção capitalista é o *político*. O que radicalmente distingue sua análise da economia política clássica é que ela não cria descontinuidades nítidas entre as esferas econômicas e políticas; e ele é capaz de identificar as continuidades porque trata a própria economia não como uma rede de forças incorpóreas, mas sim, como a esfera política, como um conjunto de relações sociais. (WOOD, 2011, p. 28).

A não separação entre o político e o econômico contribuiria para informar uma ação política concreta de transformação social. Quando há essa separação, o político é reduzido pela autonomia da esfera econômica – “Dito de outra forma, a separação entre o político e o econômico no capitalismo significa separar a vida comunitária da organização da produção”. (WOOD, 2011, p. 235).

Gramsci (2004a) tem uma contribuição importante sobre a questão política, ao tratar sobre filosofia³⁴. O teórico demonstra que habitualmente na atividade filosófica coexistem

³⁴ No caderno 11, § 12, Gramsci (2004a) apresenta uma importante contribuição sobre o pensamento que possibilita a construção da filosofia da práxis. “Esse itinerário visa encontrar um tipo de marxismo, desenvolvido de maneira inconfundível pelo pensador sardo, que (TURCATTO, 2014, p. 28, destaques do original). O

duas concepções de mundo, sendo que uma se expressa na ação concreta dos homens e a outra, pelo pensamento, pelo contraste entre o pensar e o agir. (TURCATTO, 2014). Assim, segundo Gramsci (2004a), quando um grupo social toma a concepção de mundo do outro, por razão de submissão e subordinação intelectual, mesmo esse grupo tendo a sua concepção de mundo embrionária, não é possível separar a filosofia da política; “ao contrário, pode-se demonstrar que a escolha e a crítica de uma concepção de mundo, são também elas fatos políticos”. (GRAMSCI, 2004a, p. 97).

A questão política nos interessa sob essa ótica, pois, como dissemos anteriormente, as escolhas são decisões políticas de grupos diferenciados. Observamos que as concepções de mundo do setor privado concebem um determinado tipo de educação. Entendemos que essa concepção não é aquela que interessa à educação pública quando a concebemos a partir da perspectiva da práxis; mas, por outro lado, sob o ponto de vista do capital, tal concepção pode ser muito útil. Por isso, Gramsci (2004a) contribui explicando que, em cada época, coexistem muitos sistemas e correntes filosóficas de entendimentos de mundo.

O sentido político que objetivamos explorar se configura como forma e também como fim. A forma, para designar que a dimensão política preza pelo estudo da relação público-privada na realidade concreta, pois as relações sociais postas na sociedade não são neutras, tampouco abstratas. Como fim, porque tal entendimento é necessário para aquilo que se constitui como possibilidade de transformação: opção, decisão, posicionamento a favor ou contra a classe trabalhadora.

Entendemos que a dimensão política compõe o particular que dá sentido ao singular e ao universal, pois política é sinônimo de ação confrontada com a realidade de cada tempo histórico.

Os argumentos políticos encaminham e demandam a dimensão pedagógica. Ambas possuem interface com o objeto de estudo, uma vez que a primeira dimensão acaba determinando a educação enquanto atividade da prática social.

Dimensão pedagógica: diz respeito ao fim (finalidade) da educação enquanto atividade. Se o pressuposto teórico desta tese é o materialismo histórico e dialético, não poderíamos pensar num outro fundamento educativo que não a categoria da práxis, e que se coloca na contramão da relação público-privada, da educação “customizada”!

A qualidade educacional é proclamada como fim da educação e, portanto, as políticas educacionais construídas a partir do discurso mercadológico são mediadoras para alcançar

parâmetros que se colocam como verdadeiros nesse momento atual. Por isso, *a dimensão pedagógica deseja encontrar seu sentido na atividade da práxis*, ou melhor, “Uma filosofia da práxis só pode apresentar-se, inicialmente, em atitude polêmica e crítica, como superação da maneira de pensar precedente e do pensamento concreto existente”. (GRAMSCI, 2004a, p. 101). Semeraro (2005) observa que somente com a filosofia da práxis é que as classes subalternas podem chegar à liberdade, à sua própria hegemonia e à sua identidade.

Desse modo, a filosofia da práxis necessita criar um processo de elevação filosófica e cultural, “é preciso demonstrar que todos os homens são filósofos”. (GRAMSCI, 2004a, p. 93). Nesse sentido, “a filosofia da práxis busca conduzir o homem simples a uma concepção de mundo de vida superior”. (TURCATTO, 2014, p. 21).

Portanto, a dimensão pedagógica, ao mesmo tempo que retrata a educação materializada em práticas que valorizam a relação público-privada, também figura o desejo de outro olhar para a educação pública, ou seja, “um convite à reflexão, à tomada de consciência de que aquilo que acontece é, no fundo racional, e que assim deve ser enfrentado [...]” (GRAMSCI, 2004a, p. 98). Colocar a práxis enquanto pressuposto de articular uma educação contrária aos projetos hegemônicos da sociedade financeirizada, da educação mercadológica, se constitui na possibilidade de despertar a capacidade política, de superar a naturalização do mundo, o pragmatismo e o imediatismo que afeta o agir da classe subalterna.

Considerando a perspectiva da práxis, enquanto “atividade teórico-política e histórica” (SEMERARO, 2005, p. 31), como possibilidade de ação, de movimento criador, é que a trouxemos para essa dimensão, visto que os elementos mais evidenciados na construção das parcerias criaram uma concepção restrita de qualidade educacional, que insiste em se tornar hegemônica. Portanto, a educação compreendida como atividade da práxis se mostra o contraponto adequado à superação dos conceitos educacionais forjados sob o manto do setor privado.

Oferecer suporte normativo ao conjunto de práticas educacionais implantadas nas redes de ensino, que legitima e institucionaliza o modo específico de construir a educação pública sob as bases das parcerias, requer processos legais, conteúdo da terceira Dimensão.

Dimensão legal: diz respeito ao aporte histórico-legal que possibilitou a construção das parcerias, bem como a análise dos documentos que regulamentam a educação dos municípios pesquisados. A estrutura jurídica acompanhou as modificações na função do Estado, bem como redefiniu seus instrumentos. Instrumentos podem ser contratos, convênios, enfim uma série de pactuações previstas em leis que resultem na parceria. São materializados quando assinados por ambas as partes, ou seja, o contratado e o contratante.

Mas refletir apenas sob esse aspecto, o das normas, seria olhar a dimensão legal de forma míope. É preciso compreender que a relação público-privada nos municípios consolida políticas educacionais que se expressam por meio de formas jurídicas (leis, decretos, documentos, contratos). As formas jurídicas permitem uma compreensão do arcabouço legal da relação público-privada.

No caso da educação, “as políticas educacionais, como formas jurídicas e ideológicas, são expressão dessa totalidade e não podem ser analisadas fora do movimento dialético do real, em suas determinações concretas”. (TORRIGLIA; ORTIGARA, 2014, p. 188). Para os autores, os conteúdos das políticas, considerando cada uma na sua especificidade, “carrega normas e orientações para efetivar comportamentos sociais necessários para sustentar o modo de produção na atualidade, o capitalismo”. (TORRIGLIA; ORTIGARA, 2014, p. 189).

Na *Contribuição à crítica da economia política*, Marx (2008, p. 47), ao discorrer a respeito das conclusões de sua investigação, afirma que “as relações jurídicas, bem como as formas de Estado, não podem ser explicadas por si mesmas”. Reafirmamos o que já expusemos anteriormente sobre o método, quando Marx diz que “A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência”. (MARX, 2008, p. 47).

A análise marxista se contrapõe à compreensão liberal acerca da estrutura jurídica, ou seja, não são as leis que fazem o real, mas as necessidades; as condições de vida material indicam como as leis deveriam se constituir. A partir dessa premissa, é que o conteúdo legal será analisado nesta tese. Lembramos que aos municípios só foi possível efetivar a parceria com alguma empresa ou Organização da Sociedade Civil devido à estrutura legal existente. Por outro lado, há que se pensar que a demanda por regulamentação faz emergir outras leis no âmbito da sociedade atual, em que os laços entre a sociedade civil e o Estado se estreitam.

Mesmo que as orientações dos organismos internacionais imponham, em certa medida, regramentos aos países signatários para a efetivação de suas políticas, elas se transformam em normas legais em seus contextos locais, muito embora as orientações sejam globais.

Todas as três dimensões atuam no campo da mediação, ou seja, compõem o particular e ao mesmo tempo contribuem para redimensionar o sentido do singular e do universal.

Explicado o significado das dimensões, apresentamos onde elas aparecerão na estrutura da tese e a que objetivos respondem.

Quadro 7 – Quadro demonstrativo de abrangência das categorias na definição da estrutura da tese

Dimensão	Capítulos	Objetivos
Política	<ul style="list-style-type: none"> - O Estado e a relação público-privada no campo educacional: reflexões necessárias - O Estado de Santa Catarina e a relação público-privada nos municípios pesquisados 	<ul style="list-style-type: none"> - Apontar os elementos que contribuem para o processo de construção das parcerias; - Caracterizar os parceiros privados da educação pública, levantando seus produtos e serviços de modo a demonstrar em que segmentos da educação básica atuam e como o fazem e que (novas) redes estabelecem; - Identificar quem são os sujeitos que contribuem para construção das parcerias e em que medida interferem na definição das políticas educacionais locais; - Analisar o papel dos órgãos colegiados nas decisões políticas dos gestores públicos quanto às parcerias; - Perceber as similaridades dos municípios pesquisados, no que diz respeito às políticas que mantêm com o setor privado.
Dimensão	Capítulos	Objetivos
Pedagógica	A Construção das parcerias nos municípios pesquisados: elementos de sua constituição	<ul style="list-style-type: none"> - Apontar os elementos que contribuem para o processo de construção das parcerias; - Entender o papel do Poder Público municipal nas parcerias com o setor privado no campo educacional.
Legal	Marcos legais da relação público-privada na educação municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Apontar os elementos que contribuem para o processo de construção das parcerias; - Compreender os processos legais inerentes à construção das parcerias entre o setor público e privado; - Analisar como os documentos locais regulamentam a relação público-privada nos municípios pesquisados.

Fonte: Organização da autora com base nos dados empíricos da pesquisa (2018).

Neste capítulo, procuramos enredar as bases que ofereceram condições de produzir o objeto da pesquisa. As definições do campo empírico, dos sujeitos e dos fundamentos teóricos fizeram parte das digressões nessa parte inicial da tese. O capítulo a seguir é composto por numa abordagem teórica, cuja visão política perpassa suas subseções. Passamos a conhecê-lo.

PARTE 1 – DIMENSÃO POLÍTICA

CAPÍTULO 2 – O ESTADO E A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NO CAMPO EDUCACIONAL – REFLEXÕES NECESSÁRIAS

Este capítulo dedica-se ao estudo da relação público-privada na sua relação com o Estado e com o modo de produção capitalista. Tem como fim último demonstrar que a relação público-privada não se constitui atualmente como algo natural, dado, mas construído historicamente, cujas bases acompanharam o próprio desenvolvimento do capital. E isso envolve discutir o papel do Estado na educação, com ênfase na trajetória educacional brasileira em dois momentos, tendo a década de 1990 como ênfase, a qual reflete a conjuntura atual da relação público-privada na educação.

A relação público-privada na educação é histórica, real, cujas ligações com o modelo de produção constroem características próprias em todos os setores da vida social e nas políticas educacionais. Participação, democracia, sociedade civil possuem características adequadas às necessidades impostas por reformas, aplicadas também na educação. Por isso, analisar o objeto sem situá-lo no campo de sua materialização seria abstrair elementos fundamentais de sua totalidade. O processo de construção das parcerias tem que ser colocado lado a lado com o contexto que o produziu, inclusive para problematizar até onde a educação estatal é pública e qual é de fato a relação que se estabelece nos conceitos público e privado.

O capitalismo, uma das possíveis formas de realização do capital, é uma de suas variantes históricas³⁵. Mas o capital é hegemônico, sua crise atual é endêmica e permanente. Ele se utiliza de estratégias – neoliberalismo³⁶, globalização para não diminuir seus lucros e expandir seu domínio. O capital, segundo Mészáros (2011b, p. 96) é,

[...] em última análise, uma forma incontrolável de controle sociometabólico [...] é uma estrutura totalizadora de controle à qual tudo o mais, inclusive seres humanos, deve se ajustar, e assim, provar sua viabilidade produtiva ou perecer, caso não consiga se adaptar. Não se pode imaginar um sistema de controle mais inexoravelmente absorvente – e, neste importante sentido, “totalitário”- do que o sistema do capital globalmente dominante, que sujeita

³⁵ Para Mészáros (2011b, p. 96), capital e capitalismo são fenômenos que devem ser distinguidos. O capital antecede o capitalismo e a ele também é posterior. O capitalismo é uma das formas possíveis de realização do capital. Portanto, o capital não é simplesmente uma entidade material, mas “é um sistema de controle sociometabólico”.

³⁶ Para Dardot e Laval (2016, p. 7), “o neoliberalismo é um sistema normativo que ampliou sua influência no mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida”. Assim, a originalidade do neoliberalismo está no fato de criar um novo conjunto de regras que definem outro regime de acumulação, mas também mais amplamente outra sociedade.

cegamente aos mesmos imperativos a questão da saúde e a do comércio, a educação e a agricultura, a arte e a indústria manufatureira [...].

Nesse sentido, a sociedade deve se ajustar em todas as suas funções para a realização dos objetivos metabólicos fundamentais – as funções produtivas e distributivas. Esse processo de sujeição assume a forma de divisão da sociedade em classes sociais, e a divisão hierárquica do trabalho. Sob o domínio do capital, a sociedade se estrutura de maneira antagônica, havendo a separação das funções de produção e de controle dos processos de trabalho. (MÉSZÁROS, 2011b).

A educação não é abstraída dessa lógica. Nosso objeto de estudo, a relação público-privada, acaba assumindo a forma do capital também na educação. Diante disso e considerando que a educação pública, é *a priori* estatal³⁷, o Estado assume papel retificador, mas apenas até onde a ação retificadora seja necessária aos limites últimos do capital (MÉSZÁROS, 2011b). Assim, o Estado nesse momento histórico tem papel essencial: “Ele deve sempre ajustar suas **funções reguladoras** em sintonia com a dinâmica variável do processo de reprodução socioeconômico”. (MÉSZÁROS, 2011b, p. 110, grifos nossos).

Mészáros (2011b) destaca que ao Estado cabe prover algumas necessidades reais do conjunto social –, inclusive a educação, de forma a atenuar algumas complicações e contradições que surgem da fragmentação da produção e do consumo. Portanto, o Estado possui ação ‘corretiva’ entre produção e consumo.

Nesse momento histórico em que os direitos sociais são minimizados, há uma crescente penetração de políticas mercadológicas na educação, materializadas pelas parcerias entre empresas e/ou organizações do terceiro setor com a administração pública. Tais parcerias são apoiadas por organismos multilaterais que reconhecem o setor privado como inovador e necessário.

Este capítulo se caracteriza teórico, em que abordamos conceitos e reflexões que entendemos serem fundamentais para discutirmos a dimensão política desta tese. A escolha por esta ou aquela ação educacional decorre do contexto, seja global ou local. Este último delimitado ao estado catarinense e aos municípios da região Oeste.

Desse modo, entendemos que o objeto deste estudo – as parcerias público-privadas em municípios catarinenses, como parte de um contexto particular – são demarcadas pelo momento histórico atual e situado em um espaço específico.

³⁷ Problematização sobre essa afirmação na seção “Relação público-privada e a educação estatal: discutindo conceitos” (seção 2.2.1).

2.1 O Estado capitalista: reflexões necessárias à compreensão de sua função no contexto local/global

O objetivo desta seção é apresentar algumas reflexões sobre o Estado, o qual requer contextualização com a forma de realização do capital atualmente, ou seja, o modo de produção capitalista. Sem essa conexão, as análises se tornam insuficientes, visto que o Estado moderno redefiniu seu papel, principalmente para com as políticas sociais, incorporando o setor privado como parceiro para execução das políticas educacionais. A redefinição do papel do Estado não apenas “fez aparecer” o setor privado como também introduziu novas formas de gestão (gerencial); novo conceito de democracia ligado à participação e à igualdade formal; e sociedade civil como sinônimo de governança em relação ao Estado.

Como afirmamos, é preciso situar o Estado no modelo de produção capitalista, que, segundo Wood (2011), tem como pressuposto a separação entre o econômico e o político, visto como uma forma de esvaziar o capitalismo de seu conteúdo político e social. “Na verdade, essa separação ‘estrutural’ talvez seja o mecanismo mais eficiente de defesa do capital”. (WOOD, 2011, p. 28, destaque do original).

O capitalismo é marcado por uma diferenciação na esfera econômica, cujo significado maior diz respeito à apropriação do excedente de trabalho que ocorre na esfera econômica por meios econômicos³⁸, ou seja, “há uma separação completa do produtor das condições de trabalho e pela propriedade privada absoluta dos meios de produção pelo apropriador”. (WOOD, 2011, p. 34). No entanto, a diferenciação da esfera econômica não sugere que a dimensão política³⁹, de certa forma, seja estranha às relações capitalistas de produção.

A esfera política no capitalismo tem um caráter especial porque o poder de coação que apoia a exploração capitalista não é acionado diretamente pelo apropriador nem se baseia na subordinação política ou jurídica do produtor a um senhor apropriador. Mas são essenciais um poder e uma estrutura de dominação, mesmo que a liberdade ostensiva e a igualdade de intercâmbio entre capital e trabalho signifiquem a separação entre o momento da coação e o momento da apropriação. (WOOD, 2011, p. 35).

³⁸ Wood (2011, p. 28) lembra que, para Marx, o segredo último da produção capitalista é o político. Assim, o que distingue sua análise da economia política clássica “é que ela não cria descontinuidades nítidas entre a esfera política e econômica” [...] As análises marxianas são capazes de “identificar as continuidades porque trata a própria economia não como uma rede de forças incorpóreas, mas, assim como uma esfera política, como um conjunto de relações sociais”. (WOOD, 2011, p. 28).

³⁹ No capitalismo se desenvolveu a ideia de liberdade estabelecida em nível formal, porém sem qualquer correspondência com as questões econômicas e sociais. Há apenas uma liberdade formal, mas os trabalhadores, de modo geral, precisam vender a única mercadoria que possuem, que é a sua força de trabalho. (WOOD, 2011).

A esfera econômica tem em si uma dimensão jurídica e política, cujo propósito é puramente econômico. “Há no capitalismo uma separação completa entre a apropriação privada e os deveres públicos; isso implica o desenvolvimento de uma nova esfera de poder inteiramente dedicada aos fins privados, e não aos sociais”. (WOOD, 2011, p. 36).

A separação entre o econômico e o político no capitalismo reduz o poder político pela autonomia da esfera econômica. Segundo Mészáros (2011a, p. 56), há um controle social por parte do capital, e que nesses últimos anos vem ganhando importância “a ideia de controle dos trabalhadores”.

Vemos, portanto, como o capitalismo se faz soberano. Muito embora ele tenha avançado, tornando-se hegemônico com a separação entre o político e o econômico (esvaziamento da democracia), há, segundo Wood (2011, p. 8), um paradoxo interessante: visto que ele conseguiu estender seu alcance econômico para além das fronteiras de qualquer nação-Estado, “[...] o capital precisa do Estado para manter a ordem e garantir as condições de acumulação”.

Desse modo, o Estado tem importância significativa para o capital na medida em que ele contribui para a efetivação dos processos de acumulação, por meio da construção de uma estrutura que oferta aspectos legais e institucionais. E essa forma contributiva do Estado para com o capital estende-se de várias maneiras, quer pelo socorro financeiro em momentos de crise, quer pela isenção de impostos ou pela parceria público-privada.

No tocante à educação, a relação público-privada é acentuada pela participação do setor empresarial na definição das políticas educacionais da educação básica e formação profissional brasileiras⁴⁰. A preocupação dos empresários diz respeito à construção de uma proposta educacional adequada aos novos tempos do capitalismo, haja visto as mudanças no modo de produção (microeletrônica). Desse modo, o perfil formativo da classe trabalhadora também deveria ser alterado, considerando, além do aumento dos anos de escolarização, a formação flexível do trabalhador produtivo, ou seja, sua necessidade de se adaptar internamente à produção e desenvolver habilidades cada vez mais genéricas (MELO, 2009).

A fim de solidificar a ação extensiva do Estado, sempre há meios justificadores. Para os reformistas dos anos 1990, a ineficiência das políticas estatais, oriundas do modelo burocrático, foi substituída pelas gerenciais, cujos padrões são mais flexíveis, a saber, aquelas do mercado, e tem como principal marca a descentralização das políticas educacionais.

⁴⁰ Em 1993, a VI Reunião de Presidentes de Organizações Empresariais Ibero-americanas debateu como deveria ser a educação básica e formação profissional, a partir da visão dos empresários. Os resultados do encontro estão sistematizados em documento publicado pela CNI (1993).

O Estado cria condições contínuas para oferecer ao capitalismo estabilidade, especialmente em momentos de crise. Exemplos da boa atuação reguladora do Estado em tempos de reformas são comuns e tem como fim uma suposta estabilidade econômica: da previdência; trabalhista (terceirização); teto dos gastos públicos⁴¹, e no caso específico da educação –, a definição da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), a reforma do ensino médio e as parcerias entre o setor público e o privado.

Em se tratando de documento curricular, a BNCC foi discutida em escolas, universidades, grupos de pesquisa, cuja elaboração foi aberta a toda a sociedade. Porém, por centralizada decisão do Ministério da Educação (MEC), sua sistematização final foi repassada a uma organização social. Conforme disposto no Diário Oficial da União, de 23 de março de 2017, nº 57, seção 3, p. 23, o MEC assinou contrato com a Fundação Carlos Alberto Vanzolini⁴² “para a prestação de serviços especializados para a gestão integrada dos processos necessários à consolidação, disponibilização, divulgação e discussão da 3ª versão da Base Curricular Nacional Comum (BNCC)” (BRASIL, 2017), cujo valor dos serviços é de R\$ 18.923.297,00.

É nesse contexto que entendemos o Estado: real, concreto, redefinido e perpassado por interesses, sendo que prevalecem os dos grandes empresários e corporações lucrativas em detrimento aos da maioria da população que precisa do serviço estatal. Consideramos que o Estado é um bloco de poder na sociedade do capital, em que nossa análise crítica não pode prescindir dos princípios dialéticos.

Para Bezerra de Farias (2000, p. 26-27), a crítica ao Estado capitalista deve ter como ponto de partida a epistemologia e a ontologia do ser social. Desse modo, o Estado deve ser apreendido no contexto de uma formação econômica e social, pois “não se deve inserir a estrutura de Estado nos marcos de formas políticas e institucionais abstratas”.

Nesse sentido, o Estado tem que ser visto na sua totalidade complexa e contraditória. Ele é rico em determinações, pois “a verdade sobre o Estado só pode ser estabelecida na medida em que se compreendem as relações efetivas entre todos os seus aspectos”.

⁴¹ A Emenda Constitucional n. 95 de 15.12.2016 institui o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

⁴² A Fundação Vanzolini é uma instituição privada, sem fins lucrativos, com sede em São Paulo. Essa Fundação, em 2007, contribuiu para a implantação do Programa São Paulo Faz Escola – uma proposta curricular para o estado paulista. A proposta valoriza habilidade e competências, “unifica o currículo do Ensino Fundamental (Ciclo II) e Ensino Médio: todas as escolas paulistas adotaram o Caderno do Professor e Caderno do Aluno, os quais já trazem os conteúdos e metodologias a serem utilizadas pelo professor para atingir os resultados pretendidos; Integração do novo material com as avaliações externas, como o Saresp; Bonificação financeira a todos os funcionários da escola que atingirem suas metas, confirmadas mediante a realização do Saresp; Curso preparatório obrigatório a todos os professores que assumiram cargos por meio de concurso público”. (BARROS; AZEVEDO, 2016, p. 362).

(BEZERRA DE FARIAS, 2000, p. 27). Por isso, a ação do Estado não pode ser reduzida à sua ação sobre a base econômica ou técnica.

Para Bezerra de Farias (2000), o modo de produção no contexto de uma formação socioeconômica se caracteriza pela forma-Estado, ou seja, como ele se apresenta em determinado momento histórico. A forma-Estado é uma abstração própria à análise concreta que apreende os aspectos gerais do fenômeno no capitalismo. De modo geral, a forma-Estado existe por intermédio da especificidade como forma de Estado e a forma do Estado.

A forma de Estado que se apresenta mundialmente é comum, determinada pelo período histórico, como foi no fordismo, no taylorismo e no atual modelo de acumulação flexível, o que leva à singularidade da forma do Estado no Brasil. Bezerra de Farias (2000, p. 28) chama essa totalização de silogismos do Estado. Adverte que “nenhuma forma assumida pelo Estado no tempo e no espaço pode adquirir inteligibilidade sem a presença das determinações próprias à forma-Estado”.

Sendo assim, o próprio modo de produção constitui a realidade concreta da forma como o Estado se organiza, que políticas econômicas e sociais serão desenvolvidas à maneira de sua época e do seu espaço, isto é, as relações entre o capital e o Estado são historicamente determinadas.

O Estado assume um papel mediador “no sentido de que participa da resolução das contradições entre os indivíduos mercantis simples, bem como entre capitalistas e trabalhadores assalariados”. (BEZERRA DE FARIAS, 2000, p. 40). Torna-se um agente de intervenção, entrando e saindo de cena. Suas formas se constituem a partir das determinações concretas do capitalismo.

Peroni (2015a, p. 2) ressalta que o Estado “deve ser visto como relação ou processo em um movimento de correlação de forças de sujeitos situados em um determinado contexto histórico e geográfico, perpassado por projetos societários distintos”. Na mesma perspectiva, Netto (1990, p. 73) observa que, na verdade, o Estado próprio das formações econômico-sociais dominadas pelo capitalismo monopolista é um “bloco de poder” e está penetrado pelas forças e pelas lutas das classes dominadas. Esse Estado moderno “é um espaço de contradição entre os interesses públicos e privados mercantis”. (SGUISSARDI, 2014, p. 31).

Para Semeraro (1999, p. 75), o Estado moderno não pode ser compreendido somente como aparelho burocrático-coercitivo. As dimensões do Estado compreendem também “a multiplicidade dos organismos da sociedade civil, onde se manifestam a livre iniciativa dos cidadãos, seus interesses [...] e, onde praticamente se enraízam as bases da hegemonia”. Essa visão que tem como fulcro conceitual a concepção de Gramsci, estende à reflexão, o sentido

da relação entre Estado e sociedade civil, pois nela não há oposição, mas segundo o autor, formam uma unidade dialética.

É nesse Estado, não totalmente público, nem totalmente privado que devemos analisar a educação na relação público-privada. As políticas sociais do Estado não são unicamente estatais, embora sejam consideradas públicas.

Importante assinalarmos essa forma atual do Estado, pois o novo momento do capitalismo marca a mundialização do capital e a predominância do setor financeiro. A nova força econômica das empresas se sobressai à dos Estados, inclusive, no caso da educação, utilizando recursos públicos para o desenvolvimento de pesquisas privadas.

As características da nova estrutura econômico-empresarial sob a hegemonia do capital financeiro exigiram a reforma do Estado e a estruturação de um amplo campo jurídico que gradativamente conforma as mudanças nas políticas sociais. (SGUISSARDI, 2014).

Peroni (2013) observa que as mudanças nas funções do Estado são redefinidas, tanto quanto são redefinidas as fronteiras entre o público e o privado. Estas ocorrem como consequência da profunda crise atual – “a crise estrutural do capital”.

Em 2008, em artigo escrito para uma conferência em Londres e transcrito no livro *A crise estrutural do capital*, Mézáros (2011a, p. 17) dizia que a crise daquele ano estaria destinada a piorar consideravelmente: “vai se tornar a certa altura muito mais profunda, no sentido de invadir não apenas o mundo das finanças globais mais ou menos parasitárias, mas também todos os domínios da nossa vida social, econômica e cultural”.

Para superação da crise, segundo os defensores do grande capital, seriam necessárias respostas pragmáticas e isso significava mais intervenção governamental, ou seja, o Estado é quem deve intervir no setor econômico, “salvar” o capital produtivo. Para Peroni (2013, p. 11), “o Estado foi historicamente chamado a tentar controlar e regular as contradições do capital e a relação capital/trabalho”.

De todo o exposto sobre o Estado, muito embora as concepções sejam oriundas de diferentes autores, apresentam traços comuns que evidenciam o vínculo entre Estado e capital, bem como sua reorganização para as demandas que o próprio modo de produção cria, e que nos interessa especialmente aquela no campo educacional, em particular na relação público-privada. Portanto, o Estado, seja ele representado por quaisquer entes, responde, antes de tudo, ao setor predominante, em detrimento às classes sociais comuns. E quando presta atenção a essas, busca apoio para execução da sociedade civil ou do setor empresarial. Dessa forma, o Estado não se esconde às suas funções sociais, mas muda de papel. E a função

remodelada, embora pareça minimizar seu papel, se alarga, pois muda suas relações conforme as diretrizes que se colocam a partir das reformas, no caso, as da Nova Gestão Pública.

É sobre o percurso histórico da relação público-privada que refletiremos a seguir. Tal caminho teve características específicas até os anos de 1990, cuja função do Estado em relação às políticas educacionais foi condizente com as formas de desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

2.2 Percurso histórico da relação público-privada na educação até os anos de 1990 – o contexto brasileiro

O debate da relação público-privada no Brasil merece ser analisado à luz da realidade brasileira, ou seja, da materialidade que constitui a história da nossa educação e das bases que a consolidou em diferentes tempos históricos. Segundo Viseu (2014, p. 908), “[...] é possível retirar uma consequência central para o debate entre o público e o privado em educação e que consiste no reconhecimento da importância dos contextos locais onde também se jogam as políticas públicas”.

Em que pese cada realidade constituir-se de especificidades, reconhecemos que, em nível mundial, as políticas sociais são debatidas nos grandes círculos dos organismos multilaterais⁴³ e da economia globalizada, o que subtrai a importância do contexto local como fator unicamente determinante, porém é nesses espaços que serão implementadas. As políticas que visam à construção de mercados educativos e que perpassam as fronteiras nacionais “agem em contextos particulares, ideologias e estruturas já existentes”. (VISEU, 2014, p. 908).

A fim de compreendermos o percurso histórico da relação público-privada no Brasil, entendemos necessário refletir sobre os termos público, estatal e privado, pois são categorias que fundamentam a atual relação público-privada, muito embora é possível adiantar que o privado não se constitui historicamente da mesma maneira, ou seja, as transformações decorrentes das crises do capital, especialmente depois do último quarto do século XX em nível mundial, acabaram impactando a educação brasileira ao final desse século.

De modo geral, no Brasil, o privado na educação se revestiu de escolas confessionais (religiosas) e por empresários do ensino, mas é somente com a Reforma do Estado, em especial a Reforma do Aparelho do Estado, que a relação público-privada na educação recebe

⁴³ Conforme analisaremos na seção 2.6 – “O discurso e incentivo dos organismos multinacionais, em especial do Banco Mundial e da Unesco, sobre a participação da sociedade civil na construção das políticas educacionais”.

novos contornos conceituais e formas de financiamento. Consideramos, portanto, um assunto contraditório e, ao mesmo tempo, complexo, pois perpassa de maneiras diferenciadas a trajetória histórica da educação brasileira.

Em se tratando de educação pública, Saviani (2005, p. 172) diz que “é somente a partir do advento dos grupos escolares paulistas, instituídos pela reforma paulista de 1890, cujo modelo se generalizou para todo o país, que podemos falar em educação pública no Brasil”. Antes desse período havia uma educação fundamentada em bases religiosas, cujas iniciativas eram tímidas e intermitentes.

Muito embora a caracterização do objeto de estudo, apresentado ainda na introdução, procurou demonstrar os elementos da relação público-privada, inclusive apoiando-se em bases do direito administrativo brasileiro, compreender seu percurso histórico é sem dúvida, necessário, visto que público, estatal e privado podem ser confundidos quando compreendidos apenas como termos isolados do contexto que os produziu. Assim, nessa seção, subdividida em duas partes problematizamos os conceitos e os colocamos na esteira da história.

2.2.1 Relação público-privada e a educação estatal: discutindo conceitos

A defesa da escola pública foi e continua sendo pauta de debate no âmbito educacional. É por meio dela que o Estado garante o acesso à escolarização da maioria⁴⁴ da população brasileira. O termo público, inclusive consagrado pela legislação, toma forma em estabelecimentos oficiais, ou seja, aquele ensino mantido pelos Estados ou como consensualmente se diz, de responsabilidade do Poder Público. A responsabilidade do Estado para com a educação pública aparece na Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nos artigos art. 2º (princípios) no art. 4º (efetivação do direito).

Sanfelice (2005, p. 178), ao analisar a natureza do que comumente é entendido por público e estatal, lembra que “a terminologia educação pública é tratada como sinônimo de educação estatal”. Sendo assim, conclui que “a defesa da escola pública não é outra coisa senão a defesa da escola estatal”.

Tais considerações encontram concordância em Alves (2005, p. 112) quando ao examinar o movimento escolanovista, que tinha como foco a luta para a expansão da escola

⁴⁴ Dizemos maioria porque os dados mostram que a universalização da educação básica obrigatória no Brasil é uma meta a ser perseguida. Segundo dados, a taxa de escolarização no ensino fundamental é de 98,4% e no ensino médio alcança 84,3%. Em se tratando de educação infantil na pré-escola é de 81,4%. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/09/escolarizacao.JPG/image_view_fullscreen>. Acesso em: 04 out. 2017.

pública, esta era também entendida como estatal nos anos de 1930. Nas palavras do autor “defensores, todos eles, da escola pública - leia-se estatal [...]”.

Contudo, Sanfelice (2005, p. 178-179, destaques do autor) problematiza a relação entre os termos quando colocados sob os interesses comuns, que, numa sociedade capitalista, jamais são universalmente comuns:

Rigorosamente, entretanto, escola estatal não é escola pública, a não ser no sentido derivado pelo qual o adjetivo “público” se relaciona ao governo de um país ou estado: o poder público. A escola estatal não é necessariamente pública quando tomamos o adjetivo ‘público’ na forma de qualificação daquilo que pertence a um povo, a uma coletividade, que pertence a todos, que é comum, aberto a quaisquer pessoas [...] O substantivo “público”, por sua vez, designa o homem comum, do povo de um determinado lugar com características ou interesses comuns.

Ao afirmar que público só é estatal quando ligado ao poder público, ou seja, aquilo que conhecemos hoje como a Administração Pública, reconhece, por outro lado, que quando o público se relaciona com o que é comum a todos, o adjetivo (público) recebe um novo significado na sociedade atual demarcada por relações de forças entre o público e o privado, incluindo nessa relação o próprio Estado.

Desse modo, o Estado e a educação estatal estão constituídos não para preservar os interesses comuns das pessoas que não possuem a propriedade privada, mas como forma de garantir que esses sobrevivam vendendo sua força de trabalho, a partir de convenções estabelecidas pelos possuidores do capital. (SANFELICE, 2005). O Estado, por sua vez, é mediador, visto sua participação na resolução das contradições entre indivíduos simples e mercantis, e dessa forma, regula até onde o capital permite.

A não neutralidade dos termos público e privado é explorada por outros teóricos. “Quando colocados sob a esfera político-social, os termos implicam-se reciprocamente e tem significativa relevância na análise da educação”. (SEVERINO, 2005, p. 31). Para Lombardi (2005, p. 95), ao discutir os termos público e privado com base nas observações sobre a filosofia política e o direito, compreende que “constituem justificativa teórica para a burguesia distinguir sociedade civil de Estado, acobertando e encobrendo as dimensões da vida econômica e social que provocam as distinções entre as classes”.

O público e o privado adquirem sentido quando colocados sob a realidade do modo de produção capitalista, que enseja sua relação com o tipo de Estado em cada época. As modificações nas esferas político-econômicas transformam também os conceitos. Para Buffa (2005), o debate entre o que seria público e privado no Brasil, nos anos de 1930 e, depois, em

1950-1960, era claro; “o ensino público era mantido com recursos governamentais e o privado por particulares, como a Igreja, ordens religiosas ou proprietários leigos”. Em relação aos conflitos presentes nos períodos, no primeiro se referia à laicidade do ensino e nos anos 1950, basicamente ao destino das verbas públicas.

Quando mais tarde, a escola privada não era mais liderada pela Igreja e sim pelos empresários do ensino, exigiu, segundo o pensamento de Buffa (2005, p. 51), uma melhor explicitação dos conceitos: “é assim que são feitas distinções conceituais entre público (o que é destinado ao conjunto da população), estatal (o que é mantido pelo Estado), o privado, regido pela lógica do lucro e o privado confessional, filantrópico, comunitário”. Muito embora a Escola Normal do início do século XX fosse mantida pelo Poder Público, era frequentada pela elite econômica e política.

Até o debate da Constituinte que originou a CF de 1988, o ensino estatal esteve relacionado com a oferta de educação pública, embora o Estado tenha, por diversas vias, financiando a escola privada.

Logo, as digressões entre público e estatal – que como anunciamos anteriormente, ora se aproximam ora se distanciam – devem, ao caráter marxista da tomada conceitual de Estado, a distinção do público. No entanto, quando o estatal e o público tomados no âmbito “da problemática do público e do privado na história da educação no Brasil – exige-se que se reconheça, tanto quanto a historiografia também confirma, **que público aqui é sinônimo de estatal**”. (SANFELICE, 2005, p. 182, grifos nossos). Desse modo, conclui o autor, que desde os primórdios da colonização, tivemos uma educação escolar estatal, mas nunca tivemos educação escolar pública.

As aproximações e distanciamentos entre educação estatal e pública foram necessárias. Não poderíamos simplesmente interpretá-las sobre a égide da lei, mas problematizá-las à luz da história e a partir do entendimento de teóricos. (SANFELICE, 2005; BUFFA, 2005; SEVERINO, 2005). Assim, a educação estatal, reconhecidamente pública, guarda relação com os interesses do mercado e das contradições da sociedade do capital. Portanto, público e estatal são sinônimos no atual Estado gerencial, sendo que a definição dos termos pode tanto interessar alguns como obscurecer políticas educacionais que atendem a muitos.

Sem as análises, o público sempre terá no Estado sua plenitude, mas a luta histórica em defesa da educação foi relativa à pública, embora também o Estado tenha sido chamado para cumprir a sua parte.

A ligação entre o direito à educação escolar e serviço público de caráter democrático terá a legislação como um de seus suportes. Uma vez invocado o Estado como provedor daquele direito, seja para garantir a igualdade de oportunidades, seja para intervir no domínio das desigualdades nascidas da distribuição desigual da riqueza, a lei pode permitir que esse serviço, por formas de controle legal, seja feito pela iniciativa privada. (CURY, 2005, p. 11).

Vemos, portanto, que, na educação pública, o Estado é chamado como financiador, pois a educação é de sua propriedade, mas isso não impede a sua relação com instituições privadas. No atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, o privado se apropria do público através do Estado. Por isso, a esfera pública não pode limitar-se à esfera do Estado, visto que, a exemplo dos parceiros de que tratamos nesta tese, embora sejam instituições privadas, desenvolvem políticas públicas.

Por todo o exposto, entendemos, ainda, que os termos público e privado não podem ser analisados sem tomarmos o cuidado de distinguir os elementos que perpassam a formação dos conceitos. Público não é apenas sinônimo de estatal, visto que as ações não provêm unicamente de atos do governo, mas também da sociedade civil, sendo que essa não substitui o papel do Estado, mas contribui para a sua redefinição.

2.2.2 O privado e o público: aproximações históricas

O debate sobre a educação pública no Brasil tem seu marco temporal a partir de 1889. A situação anterior a este período, “em que a Igreja católica era um setor diretamente ligado à monarquia, determinou a absorção por parte desta instituição de toda a direção do ensino”. (CURY; NOGUEIRA, 1989, p. 65). Saviani (2005) também delimita como marco histórico o período de 1890 como início do debate sobre educação pública.

Portanto, o Brasil desde sua colonização até a República, possuía uma educação religiosa, católica e elitizada. As escolas privadas, até a metade do século XX estiveram concentradas sob o domínio confessional, sobretudo dos católicos, que, desde a colonização atuaram como presença forte, especialmente pela Companhia de Jesus, em colégios e escolas para as cidades, em internatos e semi-internatos para as elites agrárias. (CURY, 2005).

Cury (2005) questiona como a iniciativa privada pode oferecer um serviço (a educação) que é do Estado. Ao responder diz que normalmente se invoca o princípio da liberdade associada ao da propriedade. Se a iniciativa privada tem seu pressuposto na liberdade, o princípio da igualdade fica por conta do Estado.

A iniciativa privada desde o período Imperial brasileiro esteve presente na educação, respaldada pelas Constituições, especialmente as proclamadas. Ainda em 1879⁴⁵, dizia-se que “onde não houvesse educação pública por perto, seria possível o Estado oferecer subvenção às escolas particulares”. (CURY, 2005).

No entanto, esse controle do privado por parte da Igreja se desestabilizou, haja vista o crescimento do pensamento moderno que lutava em favor da escola pública, laica e gratuita, despertando a reação católica. (GÓES, 1989). Os defensores da escola privada lutavam em favor da liberdade de ensino e “contra as políticas preconizadas pelo escolanovismo”. (ALVES, 2005, p. 105). As bolsas de estudos seriam o mecanismo de consecução desse direito.

Nos anos de 1940 a 1950, a presença dos interesses privatistas se acentuou no debate sobre a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1961, por meio de acurados argumentos que, devido a diminuição das suas taxas de lucro, “acusavam a escola pública de pretender o monopólio da educação nas mãos do Estado” (GÓES, 1989, p. 39).

O discurso privatista estava pautado no argumento

[...] do direito das famílias escolherem a educação que desejassem dar aos filhos[...] [...] admitindo a existência de estabelecimentos oficiais de ensino apenas quando e onde a iniciativa privada não fosse suficiente ou, então para setores muito especializados e de interesse exclusivo, como o de formação de pessoal militar. (CUNHA, 1983⁴⁶, s/p apud GÓES, 1989, p. 39).

Alves (2005) complementa que além do discurso da liberdade de ensino utilizado pelos privatistas, que tinha como líder a Igreja Católica, eram reivindicadas bolsas de estudos que seriam o mecanismo de aquisição desse direito, quando a escola escolhida pela família seria privada. O debate da LDB de 1961 acabou preservando, em parte, a destinação de recursos públicos à iniciativa privada. Para os defensores da escola pública, que tem como expoente Anísio Teixeira, a não totalidade de utilização dos recursos financeiros públicos à escola privada nessa lei, representou um avanço, “*meia vitória, mas vitória*” (TEIXEIRA, 1969, p. 226⁴⁷, apud ALVES, 2005, p. 105, destaques do original).

O debate na construção da LDB de 1961 foi classificado por Cury e Nogueira (1989, p. 66) como um conflito marcadamente público *versus* privado “[...] e as propostas iam desde a estatização até propostas de privatização subsidiada pelo Estado. E embora capitaneadas

⁴⁵ Decreto Imperial nº 7.247 de 19 de abril de 1879.

⁴⁶ CUNHA, L. A. **A universidade crítica**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983.

⁴⁷ TEIXEIRA, A. S. **Educação no Brasil**. São Paulo: Nacional, 1969.

pela Igreja católica, os empresários do ensino já se fizeram sentir com mais ênfase”. Havia, portanto, defesas de propostas políticas defendidas por cada um dos grupos.

O Estado vai aos poucos abrindo espaço para as empresas do ensino, tanto é que na Constituição de 1967 não havia previsão orçamentária para a educação escolar, ao contrário da Constituição de 1946. A emenda constitucional de 1969, outorgada pela Junta Militar impunha a vinculação orçamentária fixada em 20% apenas para os municípios, o que não significou quase nada diante a necessidade de ofertar satisfatoriamente a educação para toda a população. Considerando o ganho com a Emenda Calmon (1983), que restaurava a vinculação prefixada de recursos em 13% para a União, 25% para os estados e municípios, a educação ainda não era prioridade. “O próprio Ministro do Planejamento se dizia sabedor de como driblar a educação”. (CURY; NOGUEIRA, 1989, p. 67).

A emergência visível de um novo perfil do grupo privado, cujo discurso baseava-se na relação custo/benefício, andou ao lado do discurso que defendia a liberdade de ensino. A hegemonia, até então detida pelos grupos confessionais católicos, passa para os grupos empresariais que, embora lutassem pela defesa do ensino particular, nem sempre se posicionavam de forma única. (VIZZOTTO; CORSETTI; PIEROZAN, 2016).

No entanto, o argumento que era defendido pelos grupos privatistas se assemelha ao discurso que, dentre outros, impulsionou a Reforma do Aparelho de Estado no Brasil no governo FHC. Embora parecesse novo, a ineficiência do Estado, no que diz respeito à manutenção da educação, foi retórica difundida entre os privatistas, ainda nos anos de 1980, ou seja, a incapacidade de o Estado oferecer ensino a todos abre possibilidades “da rede particular se colocar no papel de entidade de beneficência, isto é, a ideologia da filantropia”. (CURY; NOGUEIRA, 1989, p. 76).

Desse modo, a escola privada entra onde o governo falha (CURY; NOGUEIRA, 1989). Essa omissão é reforçada pelo argumento da falta de padrão de qualidade do ensino público. Fatores como maior aprovação em exames vestibulares ou concursos, bem como o pioneirismo das práticas pedagógicas coloca o ensino privado como de melhor qualidade e, por conseguinte, caberia ao governo incentivar a existência dessa rede. Esse discurso neoliberal, segundo Cury (1992), vai aos poucos buscando se afirmar no interior dos grupos privatistas.

Em que pese a desqualificação da educação pública brasileira, antes mesmo da promulgação da LDBEN de 1996, a seleta gama de organizações internacionais⁴⁸, empresas

⁴⁸ Banco Mundial (BM), Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD), Internacional Finance Corporation (IFC), Centro de Professores Britânicos (CfBT) e Universidade de Harvard. Esse grupo, segundo Robertson e Verger

de consultoria transnacionais de educação e universidades globais ao final desta década dissemina um discurso global que torna o setor privado o exemplo a ser seguido. “[...] as organizações do setor público devem aproveitar sua participação nas estruturas de parceria para aprender com a cultura organizacional, as qualidades e os valores do setor privado, tais como flexibilidade, abertura as demandas sociais, incentivos à inovação e eficiência”. (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1145).

Esse jogo de interesses que se instalou no debate educacional continuou e sustentou a construção da Constituição Federal de 1988. No debate da constituinte sobre o ensino público e privado, ressaltam-se os interesses da escola particular. Para Cury (1992), tão logo aprovada a nova Constituição, a defesa pela liberdade de ensino torna-se bandeira de luta. O discurso em prol do argumento de que a escola privada oferece o que há mais próximo à modernidade serviu para justificar não apenas a existência de tais instituições, mas para afirmar que o ensino público deve se espelhar no privado.

A Constituição de 1988 faz uma diferenciação explícita no setor privado entre aquela educação que seria privada enquanto produto das relações capitalistas de produção, típica do Estado mínimo e a educação confessional filantrópica, que teve sua origem na família e são hoje designadas como comunitárias sem fins lucrativos. (CURY, 1992). Essa diferenciação está explícita na LDB n. 9394/1996, art. 20, I a IV. (BRASIL, 1996).

Considerando o período após 1890 como marco do debate entre ensino público e privado, ou seja, há pouco mais de um século, é possível constatar que o sentido do privado na área educacional se fundamentou na escola privada de caráter confessional e pautando sua existência na liberdade de ensino. Suas reivindicações requeriam maior participação do Estado no repasse de recursos financeiros públicos, e ainda, o domínio do mercado educacional.

Pontuamos que o setor privado, marcadamente a escola privada até meado dos anos 1990, representava a complexa relação entre o público e o privado na educação. Como explicitamos, compreender o percurso dessa relação é fundamental para olhar a atual relação público-privada, pois tanto a escola privada, ora analisada, quanto o privado que tomamos como objeto de análise, por meio da relação público-privada, comungam de relações de dependência com o Estado, acentuando-se as relações com o mercado. Este último, atualmente tem sido determinante.

(2012), tem sido responsável pela promoção das ideias de parcerias no interior do debate sobre o desenvolvimento.

Nesta tese, o privado, representado pelo terceiro setor e pelo privado lucrativo, se constitui nos parceiros da educação pública municipal. São esses dois segmentos que complementam a relação público-privada nos municípios pesquisados e é a eles que atribuímos maior atenção, especialmente por entendermos que o privado lucrativo diz respeito às empresas, que por meio de processos de licitação, estabelecem formas de prestação de serviços às redes públicas de ensino. O terceiro setor também se apresenta como parceiro nos municípios e sua parceria se efetiva por meio de outros instrumentos que podem dispensar a licitação.

O Estado redefine sua função com a Reforma e, essas parcerias passam a ser mais comuns e facilitadas, deixando a educação estatal porosa à iniciativa privada, seja a lucrativa ou não.

2.3 A relação público-privada na educação – interface com a Reforma do Aparelho do Estado

Nesta seção, tencionamos refletir sobre as principais mudanças ocorridas no âmbito da Administração Pública que teve como base o Plano Diretor da Reforma do Estado⁴⁹ no ano de 1995. A razão para a implementação da reforma foi baseada na crise do Estado, essa justificada pela crise fiscal, pelo esgotamento do modelo de substituição de importações e pelo centralismo administrativo. O Plano Diretor destacava que o compromisso fundamental do Estado não é de realizar todas as atividades demandadas pela sociedade. Para Bresser-Pereira (1998, p. 28), as medidas da Reforma “tornarão o Estado brasileiro mais dotado de governança democrática, ou seja, de maior capacidade de transformar a realidade, de forma eficiente, as decisões sobre políticas públicas tomadas nos quadros do regime democrático”.

Na seção anterior, procuramos apontar algumas características históricas do público e do privado no Brasil até os anos de 1990 e, agora, apresentamos as principais características que mediaram a relação público-privada na educação brasileira a partir dessa década, com ênfase na Reforma do Aparelho do Estado, marcada pelas crises e pela emergência do mercado como modelo eficaz.

⁴⁹ Reforma do Estado e Reforma do Aparelho do Estado. Segundo Di Pietro (2015) é necessário distingui-las, pois, a primeira é um projeto mais amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, do conjunto da sociedade brasileira. A segunda é restrita, pois está orientada para tornar a Administração Pública mais eficiente, sentido esse que orienta o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Portanto, nesse trabalho, quando nos referimos à reforma, o fazemos considerando o segundo conceito.

A trajetória histórica da relação público-privada, apresentada de forma separada em duas seções temporais, não intenciona romper com a necessária continuidade das análises, mas reforçar o quão significativo foram os anos 1990 em termos de reformas e proposições também no campo educativo, cuja base naquele momento construída continua a possibilitar outros remendos na educação, desfigurando-a do seu caráter político, emancipador e criador. A reflexão sobre as características da reforma nos permite compreender o papel do município em relação à educação, cuja responsabilidade a partir da municipalização o tornou permeável às parcerias. Se a Constituição em 1988 classificou-o como ente autônomo, a Reforma tornou possível a realização das parcerias.

O período de ajustes e reformas no Brasil (1990) é acompanhado por ações privatizantes em nível global, cuja participação dos Organismos Multilaterais evidencia-se fortemente na proposição de diretrizes, dentre as quais o entendimento de que o Estado deve continuar regulando e financiando a educação, bem como controlar e avaliar o desempenho das escolas. Para tanto, não defendem a privatização pura da educação, mas orientam que os Estados devem aprender com o setor privado. (ROBERTSON; VERGER, 2012).

De modo geral, a origem da relação público-privada na governança global da educação tem se desenvolvido com intensidade na primeira década dos anos 2000. As Parcerias Público-Privadas na Educação (PPPE), como destacam os autores, “são parte de uma indústria em um ramo empresarial em rápido crescimento”. (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1135).

Para compreender o surgimento das PPPEs é necessário voltar o olhar aos anos de 1970, momento da crise do projeto de desenvolvimento capitalista do pós-guerra e a introdução da economia de livre mercado. No entanto, a prevalência das ideias keynesianas dominaram os esforços de construção do pós-guerra, tendo como premissa básica a defesa da gestão estatal das políticas sociais, o que para alguns (neoliberais) era motivo de críticas, e para outros, a defesa do estado de bem-estar. Para os neoliberais, o Estado tinha como papel criar e preservar um quadro institucional que garantisse as condições de funcionamento do mercado de forma eficaz. (ROBERTSON; VERGER, 2012).

No Brasil, a reforma possibilitou que as atividades-meio (como a educação) fossem desenvolvidas por parceiros cuja eficiência é a premissa maior. Consolida-se um Estado regulador, pautado na defesa da descentralização, da publicização⁵⁰ (fortalecimento do

⁵⁰ Para Bresser-Pereira (1998, p. 99), a publicização se refere à transferência dos serviços para o setor público não estatal. “A palavra publicização foi criada para distinguir este processo de reforma do processo de privatização”.

público não estatal) e da eficiência. É observada a presença dos ideais de colaboração entre os setores público e privado. (DI PIETRO, 2015).

Na conjuntura legal, decorrente da Reforma do Aparelho do Estado, a Carta Magna de 1988 consagrou em seu artigo 37 o princípio da eficiência, ou seja, “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** [...]”. O destaque a este último princípio, se deve pelo fato de que ele aparece como mais importante em três dos quatro setores do Estado, conforme o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. (DI PIETRO, 2015).

Assim, as atividades exclusivas e não-exclusivas, nas quais a educação se inscreve, têm na eficiência o seu fim e, portanto, quando aliada à qualidade justificam implicitamente a procura pela excelência educacional. A eficiência para a reforma significa a redução de custos: fazer com menos. Não é à toa que o princípio se aplica às políticas sociais.

O modelo de gestão que se instala, principalmente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, inclui a descentralização das políticas sociais para os municípios, bem como para setores do mercado por meio do envolvimento de organizações da iniciativa privada na gestão pública. (LUZ, 2013).

A Reforma no Brasil, orientada pela eficiência e a qualidade, implicou na maior participação do cidadão e das entidades privadas na Administração Pública, seguindo a tendência mundial. A partir desses aspectos, o foco passa a ser o interesse público⁵¹ e o cidadão se torna o principal beneficiário dos recursos estatais. Esse novo enfoque tem característica do modelo gerencial, contrário à Administração Pública burocrática. (DI PIETRO, 2015).

Como dissemos, as estratégias estabelecidas pela Reforma se diferenciam para cada setor de serviços públicos, sendo que nos sociais reconhece-se a atuação essencial do Estado, mas podem conviver com a iniciativa privada, ou seja, “nos serviços não-exclusivos, a administração deve ser mais que descentralizada – deve ser autônoma: a sociedade civil dividirá, com o governo, as tarefas de controle⁵²”. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 35).

⁵¹ Segundo Di Pietro (2015, p. 14), o interesse público, sob o aspecto jurídico, reveste-se de um aspecto ideológico e passa a confundir-se com a ideia de bem comum. A nova roupagem do termo adquirida após o Estado Liberal humaniza-se à medida que passa a se preocupar não somente com os bens materiais, mas com os valores considerados essenciais à existência digna “e que exige a atuação do Estado para diminuir as desigualdades sociais e levar a toda a coletividade o bem estar social”.

⁵² Na Reforma, houve a proposição de quatro setores como sendo constitutivos do Estado. O núcleo estratégico, os serviços não exclusivos, as atividades exclusivas e o setor de produção de bens e serviços para o mercado. (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Importante notar que, na reforma, os argumentos se justificam pela orientação da administração gerencial, sendo que a principal ideia é a descentralização⁵³ e a delegação de autoridade. Por isso, para cada setor é necessário definir como o Estado opera, ou seja, definir que tipo de administração, que tipo de propriedade e que tipo de instituição. A administração é a gerencial e, no núcleo estratégico, há que se considerar a efetividade em detrimento à eficiência, sendo essa, fim dos demais setores. (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Quanto à propriedade, nos serviços não exclusivos, sua definição é considerada mais complexa.

Se assumirmos que devem ser financiadas ou fomentadas pelo Estado, seja porque envolvem direitos humanos básicos (educação, saúde) seja porque implicam exteriormente envolvendo economias que o mercado não pode compensar na forma de preço e lucro (educação, saúde, cultura, pesquisa científica), não há razão para que sejam privatizados. Por outro lado, uma vez que não implicam no exercício do poder do Estado, não há razão para que sejam controlados pelo Estado. Se não têm, necessariamente, de ser propriedade do Estado nem de ser propriedade privada, a alternativa a adotar-se o regime de propriedade pública não-estatal [...]. “Pública” no sentido de se dedicar ao interesse público, que deve ser de todos, para todos, que não visa ao lucro; “não-estatal” porque não é parte do aparelho do Estado. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 35, destaques do original).

Os idealizadores da reforma encontraram um meio de justificar a necessidade de envolver as instituições não estatais na condução das políticas educacionais, ou seja, a educação não é apenas estatal, tanto quanto não se apresenta apenas privada (a não ser quando oferecida pelo setor privado). A explicação encontrada avança na direção de delegar para o terceiro setor a educação pública, num modelo descentralizado, tanto do ponto de vista da municipalização, que se consolida ao final dos anos de 1990, quanto da participação da sociedade.

Segundo Bresser-Pereira (1997), a combinação entre o Estado subsidiador/financiador e a gestão gerencial é a mais adequada e, por isso, as organizações públicas não estatais são bem-vindas ao novo modelo. Não se deseja nem um Estado produtor (burocrata), nem apenas regulador (neoliberal). Muito embora a reforma tenha sido levada à cabo em 1995, desde 1993 empresários do setor industrial brasileiro, compartilham de ideais que colocam o setor privado, especialmente o empresarial, como parceiro da educação pública.

Com a justificativa de que o perfil formativo do trabalhador deve ser mudado, devido à aceleração das mudanças tecnológicas e da necessidade de novas habilidades para o

⁵³ A descentralização é obtida pela transferência da prestação de serviços para agências e Organizações Sociais. (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 401).

trabalho, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) (1993) entende que não se pode esperar que um único agente tome para si a tarefa de formar, capacitar ou retreinar recursos humanos. Assim, a articulação entre os agentes distintos – públicos ou privados – é indispensável para resolver os problemas que são enfrentados no âmbito da educação.

Para a CNI (1993, p. 22),

Nessa tarefa cabe a participação dos ministérios da Educação e do Trabalho, dos municípios, das organizações não-governamentais, dos meios de comunicação, dos serviços de formação profissional, das empresas públicas ou privadas, e das diversas organizações de ajuda à comunidade, e, em especial, dos empresários, através de seus órgãos de associação e representação sindical.

A proposta dos empresários da indústria corrobora das mesmas premissas, que algum tempo depois viriam se materializar com os preceitos da reforma, cuja forma descentralizadora e pautada na publicização abriu o caminho para as parcerias no campo da educação.

O modelo proposto e adequado pela reforma se aproxima da tendência socialmente moderna, que tem como principal pressuposto a descentralização. Tanto nas atividades exclusivas como nos serviços não exclusivos, o contrato de gestão é o instrumento que o núcleo estratégico (centro definidor das leis) usará para o controle.

Nesse contexto, a educação é situada nas atividades exclusivas e nos serviços não exclusivos, pois na primeira, o Estado aparece como subsidiário da educação básica e nos serviços não exclusivos ele é o responsável último pela educação, mesmo que a descentralização por colaboração seja comum e até mesmo recomendável. (LUZ, 2013).

Nos critérios exigidos pela Nova Gestão Pública (NGP) encontram-se a eficiência, a competição administrativa e a avaliação de desempenho. (LUZ, 2013). A NGP é resultado de uma reestruturação decorrente do ideário neoliberal que ganhou força. Houve a fragmentação das políticas estatais protecionistas favorecendo a privatização de uma série de atividades até então estatais e a implantação de políticas de concorrência entre os setores público e privado.

Essas variações fizeram com que o Estado fosse reestruturado em três principais objetivos, a saber: servir aos interesses dos negócios; remodelar as suas operações internas com base nos negócios e, reduzir a exposição do governo à pressão política do eleitorado. A partir dessa reestruturação, os objetivos foram traduzidos em novos discursos e estratégias de gestão, fazendo surgir a Nova Gestão Pública. (ROBERTSON; VERGER, 2012). Essa era designada

[...] para se referir a um grupo de elementos que inclui metas de desempenho, a transferência do gerenciamento para os gestores, a especificação de padrões e indicadores, a alocação regida por resultados, auditoria e terceirização de uma série de atividades que haviam sido uma parte central do setor público. (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1136).

Com a proposição de adequação das políticas sociais, o Estado garantiu a ampliação da atuação do setor privado na educação, seja para financiar a escola privada, seja para manter sua a escola pública com a participação da sociedade civil, muito embora legalizando uma reforma que mudou e continua a mudar a educação.

Após o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o governo federal brasileiro propôs uma série de leis que possibilitaram concretizar as intenções da reforma. Ainda hoje vemos que as parcerias entre o setor público e o privado crescem em nome da boa governança e da democratização dos serviços sociais, especialmente da educação. O arcabouço legal vislumbra que o setor privado, agora como parceiro do Estado, também assuma função reguladora da ação pública.

Por fim, é importante frisar que a reforma se constituiu definidora para aclamar a relação público-privada, intensificada na década seguinte, em especial materializada na forma de compra de serviços e parcerias com o público não estatal.

2.4 A parceria público-privada como forma de regulação da educação pública

Vimos afirmando que o Estado se configura complexo, cujo papel no campo educativo (como em todos os setores) foi redefinido. Entendemos que as mudanças, propositivas do projeto neoliberal em curso, direcionam as políticas sociais para longe da total responsabilização do Estado, porém ao mesmo tempo, mantêm seu controle sobre os resultados.

Nesta seção, discutiremos a regulação considerando o Estado na sua relação com o mercado, ou seja, o Estado capitalista moderno, pois é assim que ele se apresenta nesse momento histórico. Utilizamos especialmente as análises de Barroso (2003, 2005) para demonstrar que não tratamos apenas de regulação, mas de multirregulações, quando além do Estado outros sujeitos passam a contribuir com a definição e implementação da ação estatal⁵⁴.

O Estado, ao alargar suas alianças redefine sua função. Embora seja o responsável pela oferta da educação pública (obrigatória e subjetiva), conforme prevê art. 208, VII §1º da CF, ele parcializa responsabilidades com os aliados do setor privado. Para Neves (2002, p. 112),

⁵⁴ O termo “ação estatal” é de Oliveira (2011).

“a privatização em curso, longe de constituir uma retirada do Estado do campo social, evidencia sua presença refuncionalizada”, pois a privatização é uma política de Estado que garante à aparelhagem estatal, a definição das metas neoliberais para a área educacional e o controle da execução empreendida pelos parceiros. Por isso, o Estado é regulador, como o próprio Plano da Reforma o descreveu. A partir disso, as consequências para a educação consolidam a visão burguesa de mundo e a despolitização oriunda de ações compensatórias. (NEVES, 2002).

Conforme seus propositores, a reforma no Brasil não foi construída para apenas tornar o Estado regulador, mas sim para superar o modelo estatal tecnocrático e ineficiente que estava em vigor até 1995. Porém, não parece ser o que acabou se consolidando no país.

Mattos (2006) demonstra que, no Brasil, dois distintos momentos marcam a formação do Estado regulador: um dos anos 1930 até 1990 e, o outro, após esse período, marcado pela reforma do Estado. Para Freitas (2005, p. 913, destaques do original), “‘regular’ no sentido amplo do termo é vocação de toda política pública, entretanto ‘regulação’ foi um termo constituído no interior das políticas públicas neoliberais”. Considerando essa definição neoliberal, as políticas estatais regulatórias desejam, em áreas estratégicas, “transferir o poder de regulação do Estado para o mercado, como parte de um processo mais amplo marcado por várias formas de produzir a privatização do público”.

A formação do Estado regulador até 1990 se desenvolveu sobre bases autoritárias, centradas no poder decisório do presidente, com pouca participação popular, inclusive a do poder legislativo. No período, havia forte decisão interna. “O Estado regulador se institucionalizou no Brasil de tal maneira que conduziu à prevalência de um tecnocratismo, por meio do qual assumimos que questões técnicas não implicam em questões políticas”. (MATTOS, 2006, p. 147).

Esse modelo de Estado regulador que vigorou nesse período demarca uma concepção negativa da democracia, devido ao pensamento autoritário brasileiro. Havia uma preocupação com a eficiência econômica, entendida como crescimento econômico e desenvolvimento nacional. (MATTOS, 2006).

A construção do Estado regulador nos anos de 1990 assenta-se nas premissas da reforma, cuja solução para sair da crise consiste na regulação. No contexto de desenvolvimento de políticas neoliberais, a regulação se acentua, ou seja, “denota uma mudança na própria ação do Estado”. (FREITAS, 2005, p. 913). Se antes o modelo regulador concebia negativamente a democracia, agora é o Estado que é visto como negativo. (MATTOS, 2006). O novo Estado regulador é caracterizado pela

[...] criação de agências reguladoras independentes, pelas privatizações de empresas estatais, por terceirizações de funções administrativas e pela regulação da economia segundo técnicas administrativas de defesa da concorrência e correção de “falhas de mercado”, em substituição a políticas de planejamento industrial. (MATTOS, 2006, p. 151, destaque do original).

Segundo o autor, essas ações que demarcam um modo de regulação, conseguiram articular a formação de um modelo jurídico-institucional para dar forma legal a esse novo Estado, efetivamente institucionalizado com as reformas legislativas e constitucionais dos anos de 1990⁵⁵. Essas mudanças decorrentes da reforma marcam a superação “do pensamento autoritário” do modelo de Estado regulador anterior. (MATTOS, 2006, p. 153).

Neves e Pronko (2008), ao analisarem o protagonismo dos organismos internacionais, ressaltam que suas orientações compreendem as reformas como necessárias, considerando o mundo marcado por transformações. As reformas, inclusive a financeira, trabalhista e previdenciária,⁵⁶ deveriam ser implementadas em cada país conforme a sua formação social concreta, impulsionadas concomitantemente pelo desenvolvimento das forças produtivas. Os ajustes estruturais propostos ao final da década de 1990, especialmente pela dupla Banco Mundial-Fundo Monetário Internacional (BM-FMI), efetivaram a reforma da aparelhagem estatal e da estrutura e dinâmica da sociedade civil, tornando o Estado mais próximo do cidadão.

Para Barroso (2005, p. 732), a regulação aparece com o fim de “reforçar a imagem de um Estado menos prescritivo e regulamentador e de uma nova administração pública, que substitui o controlo directo e *a priori* sobre os processos, por um controlo remoto e *a posteriori* baseado nos resultados”.

Na educação, o Estado regulador também atua. São promovidas medidas políticas e administrativas que vão alterar os modos de regulação dos poderes públicos no sistema escolar, com medidas que valorizam os dispositivos do mercado, ou a própria substituição de instituições públicas por entidades privadas. (BARROSO, 2005). Essas medidas são justificadas pela ineficiência do Estado, a exemplo da reforma brasileira, como pela necessária participação social demarcada pelo discurso democrático.

⁵⁵ Conforme nos referimos anteriormente – reforma e mudanças constitucionais. Reflexões sobre a materialização da legislação e ação nas parcerias público-privada nos municípios pesquisados serão objeto de análise no quinto capítulo.

⁵⁶ O Brasil inicia ajustes estruturais em 1988, realizados a partir da então reforma financeira, seguida pela liberalização do comércio e pela privatização das empresas estatais (NEVES; PRONKO, 2008), como já referido por Mattos (2006).

Dessa maneira, as políticas públicas educacionais são resultado de ação de grupos de interesses que participam ativamente das decisões e execução dos rumos e concepção da educação. A regulação indica uma multiplicidade de atores que participam das questões políticas estatais. Isso vai ao encontro do conceito de regulação – enquanto ato de regular significa o modo como se ajusta a ação (mecânica, biológica ou social) a determinadas finalidades, traduzidas sob a forma de regras e normas previamente estabelecidas. (BARROSO, 2005).

Para Oliveira (2011, p. 86), “A teoria da regulação constitui uma fonte para analisar a ação pública, pois considera que outros dispositivos além do Estado contribuem para ordenar a sociedade”. E o que vem a ser a ação pública? Ela indica a multiplicidade e a diversidade de atores que participam das questões públicas.

Assim, a ação pública não é levada a cabo só pelo Estado unificado, intervém nessa ação uma multiplicidade de atores que se distinguem pelo nível de poder e pela natureza pública ou privada. A ação pública pressupõe a descentralização e a integração das políticas públicas sociais. **A ação pública associa assim diferentes atores, portanto, essa ação não é só pública, no sentido de que também não é só estatal, já que o Estado se apresenta como mais um parceiro na relação.** (OLIVEIRA, 2011, p. 84, destaques nossos).

Vemos, portanto, que a ação pública compreendida como a multiplicidade de atores possui interface com a regulação, visto que o Estado não é a única instância, mas se constitui de instituições da sociedade civil,⁵⁷ por isso que suas ações, embora estatais, não são puramente públicas, pois envolvem parceiros do setor privado.

A noção de ação pública, conforme Oliveira (2011), foi desenvolvida para podermos compreender as relações complexas que existem no âmbito da gestão das políticas públicas sociais a partir das mudanças que ocorreram no mundo nos últimos anos.

Como anunciamos anteriormente, é possível dizer que o Estado não é o único que regula. A diversidade de fontes e modos de regulação faz com que o funcionamento do sistema educativo seja resultado de vários atores na sua regulação, por isso é possível falar em multirregulação. Com as múltiplas “vozes” na regulação, esta se torna complexa e acaba impedindo a compatibilização. (BARROSO, 2005).

A faceta regulatória do Estado é a descentralização. Ocorre que, ao retirar-se parcialmente do seu papel, como assinala Robertson e Verger (2012), o Estado financia a

⁵⁷ Reflexões sobre a sociedade civil – próxima seção. A concepção de que a sociedade civil se separa do Estado é neoliberal, como se fossem antagonicas e independentes.

educação, a controla e avalia seu desempenho. Essa forma de controle faz dele um Estado-avaliador.

Discutir a regulação depreende analisar as formas pelas quais ela é implementada. Isso porque, segundo Barroso (2003, p. 39), “o processo de regulação compreende, não só a produção de regras [...] mas também, o (re) ajustamento da diversidade de acções dos atores em função dessas mesmas regras”. Consideramos exemplar o caso das avaliações externas no Brasil, que são decididas pela União por meio de um processo centralizador. Elas acabam se tornando a própria regra, e todas as demais funções escolares giram em torno delas, inclusive os poderes decisórios sobre os rumos das políticas locais, que têm levado municípios a fazer as parcerias com os sistemas privados de ensino, em busca de resultados.

Em um dos municípios pesquisados, foi a avaliação externa – o Ideb – que possibilitou a construção da parceria entre ele e o Sistema Positivo. Segundo a secretária municipal de educação, *“a preocupação era justamente essa: o Ideb que tínhamos, nós estávamos com um Ideb baixo e na época, a reunião feita é que a gente precisava de um norte, precisava ter uma coisa que os professores se sentissem mais seguros de trabalhar”*. Assim, a parceria se solidificou como solução necessária e urgente.

O município acaba controlando os resultados, ou melhor, evidenciando a qualidade da sua educação pelas notas dessa avaliação e, por outro lado, a proposta de trabalho da rede tem o currículo redefinido pelo setor privado, bem como as estratégias de ensino e a própria relação do papel da escola com o conhecimento. O fim da educação torna-se um meio de alcançar as melhores notas. Tal compreensão leva a um conceito específico de qualidade em que a atividade criadora da educação se esvazia, dando espaço para resultados pontuais que avaliam a relação da resposta do aluno ao instrumento avaliativo. Os testes das avaliações externas podem ser satisfatórios apenas condizendo com os instrumentos utilizados, “não necessariamente são competentes e, mesmo sendo os melhores, segundo os testes, nem sempre são bons.” (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 50).⁵⁸

Por isso, concordamos com o conceito de multirregulação de Barroso (2003). Mesmo que o Estado se constitua como elemento primordial de regulação, ele não é a única forma de regulação. Por isso,

seria melhor falar em multi-regulação já que as acções que garantem o funcionamento do sistema educativo são determinadas por um feixe de dispositivos reguladores que muitas vezes se anulam entre si, ou pelo menos

⁵⁸ No quarto capítulo dedicaremos análise a essa relação, inclusive incorporando o conceito da educação como uma atividade da práxis.

relativizam a relação causal entre princípios, objectivos, processos e resultados. (BARROSO, 2003, p. 40).

Em se tratando de multirregulação, outros atores se tornam parceiros do Estado na resolução dos problemas educacionais. No caso dos municípios pesquisados, observamos a presença do Sistema Família Escola (SEFE) em Chapecó e em Xanxerê, além da parceria com o Instituto Ayrton Senna (Chapecó), que tem as competências socioemocionais como pressuposto para aliar o desenvolvimento cognitivo e emocional.

Considerando as definições sobre os processos regulatórios atuais no Brasil, em especial nas redes municipais ora analisadas, é possível afirmar que o Estado não é o único que regula. O Estado e outros órgãos que atualmente compõem a sociedade civil exercem a regulação, e os instrumentos dessa regulação aparecem numa série de medidas legais, compondo um arcabouço jurídico que sustenta as parcerias estatais com o setor privado.

E, em se tratando do Estado atual, os processos regulatórios são de controle, regidos pela lógica do mercado, na conjuntura neoliberal e globalizante. Desse modo, a regulação está ligada com os novos conceitos que a NGP trouxe para a administração pública, que, além da eficiência, da competição administrativa e da avaliação de desempenho, soma-se a governança.

Além da regulação do mercado e do Estado, podem existir outros mecanismos ou organizações reguladoras. Podemos apontar ainda que, em se tratando de políticas globais, os organismos internacionais são agências reguladoras transnacionais das políticas desenvolvidas em cada país signatário de acordos e planos. Sobre isso, dedicaremos debate em seção específica, ainda neste capítulo.

Por fim, compreendemos que o Estado, após as reformas dos anos 1990, se constitui de processos regulatórios adequados às reformas. Ele é centralizador na definição das diretrizes gerais das políticas educacionais, mas descentraliza a execução, inclusive o financiamento. Nesse sentido, a regulação do Estado se concentra na cobrança de resultados e os parceiros acabam regulando as ações educativas à luz de suas próprias diretrizes.

E isso também acontece nos municípios pesquisados, visto possuírem parcerias com organizações sociais e empresas privadas lucrativas. Portanto, o processo de construção da relação público-privada é demarcado por maneiras de regulação, ou seja, pela natureza da política pública ou privada que a envolve. Como sugere o subtítulo desta seção, a parceria público-privada é uma forma de regulação da educação, o que inclusive reafirma que o papel do Estado se redefine também por essa via, ou seja, a da multirregulação.

2.5 Sociedade civil: *locus* de consolidação do setor privado na educação, onde renovam-se os conceitos de democracia e participação

Muitas vezes, no decorrer do texto, utilizamos o termo “sociedade civil”, inclusive compreendendo-a como o *locus* do setor privado. Em que medida sua compreensão se torna importante para o estudo em questão?

Vamos procurar essa resposta no conceito de sociedade civil em Gramsci⁵⁹ e outros teóricos. Segundo Fontes (2006, p. 212), em Gramsci não há oposição entre sociedade civil e Estado⁶⁰. Mas, ao contrário, “a sociedade civil é um duplo espaço de luta de classes, intra e entre as classes, por meio das quais se formulam e moldam as vontades e a partir das quais as formas de dominação se irradiam também como convencimento”.

A sociedade civil se caracteriza como um plano estrutural, pois conecta o âmbito da dominação direta, ou seja, “a produção, por meio de sua organização e de seus intelectuais, ao terreno da direção geral e do comando sobre o conjunto da vida social, através do Estado”. (FONTES, 2006, p. 213). Os termos sociedade civil e sociedade política, duas esferas da superestrutura, emergem desse contexto, e devem ser tomados numa relação dialética de identidade-distinção. Para Gramsci (2004b, p. 20-21, destaques do autor),

Por enquanto, podem-se fixar dois grandes “planos” superestruturais: o que pode ser chamado de “sociedade civil” (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como “privados”) e o da “sociedade política” ou Estado, planos que correspondem, respectivamente, à função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico”.

Semeraro (1999) nos ajuda a compreender as duas esferas da superestrutura: a sociedade civil e a política para conceituar sociedade civil em Gramsci. A primeira compreende os organismos privados e voluntários como os partidos, as diversas organizações, os meios de comunicação, as escolas, as igrejas, as empresas, os quais elaboram e difundem as ideologias e os valores simbólicos que visam à direção da segunda esfera. Esta, por sua vez, compreende as instituições públicas, dentre as quais se situa o governo. O autor esclarece

⁵⁹ O diálogo com Hegel permitiu a Gramsci a construção do conceito de sociedade civil. Gramsci supera dialeticamente o conceito de seus interlocutores (além de Hegel, também Croce) e constrói originalmente seu entendimento de sociedade civil. Ainda, segundo Semeraro (1999, p. 130-131), “Gramsci conhece, portanto, as posições sobre sociedade civil de Hegel e Marx, mas vai além dos horizontes traçados por eles, concebendo um conceito totalmente novo, ou seja, a sociedade civil é principalmente o extenso e complexo espaço da moderna sociedade onde se travam os enfrentamentos ideológicos, políticos, culturais que definem a hegemonia dum grupo dirigente sobre toda a sociedade”.

⁶⁰ As ideias dos idealistas contemporâneos de Gramsci compreendiam que não se poderia distinguir a sociedade política da sociedade civil: existe só o Estado e, naturalmente, o Estado-governo. (GRAMSCI, 2004a, 437).

ainda que é sob essa perspectiva que Gramsci define a concepção ampliada de Estado, cujas dimensões não se limitam aos instrumentos exteriores de governo, “mas compreendem também, a multiplicidade dos organismos da sociedade civil, onde se manifestam, a livre iniciativa dos cidadãos, seus interesses, suas organizações, sua cultura e valores, e onde praticamente se enraízam as bases da hegemonia”. (SEMERARO, 1999, p. 75).

A função da sociedade civil dentro do Estado moderno é ser “o lugar onde se decide a hegemonia, onde se confrontam diversos projetos de sociedade, até prevalecer um que estabeleça a direção geral na economia, na política e na cultura”. (SEMERARO, 1999, p. 76).

A hegemonia que deve ser construída para a classe trabalhadora é aquela que difere da hegemonia burguesa. Esta deseja manter as relações de desigualdade social e de exploração econômica, procura estabelecer uma hegemonia que, “ocultando as contradições estruturais e conciliando interesses opostos, se apoia sobre um consenso manipulado e uma articulação forçada”. Todavia, a hegemonia das classes trabalhadoras, ao contrário, “é uma relação entre grupos que querem educar a si próprios para a arte do governo e têm interesses em conhecer todas as verdades”. (SEMERARO, 1999, p. 81).

O conceito de sociedade civil, portanto, não pode ser compreendido apenas como sociedade política (Estado), como queriam os liberais, tanto quanto não diz respeito apenas à sociedade civil, como desejam os neoliberais.

Sua definição não pode decorrer da leitura reducionista da economia, pois não há isolamento da sociedade civil com o mundo da produção, uma vez que este se constitui o solo da sociabilidade a partir da qual se produzem interesses e antagonismo (FONTES, 2006). A autora (2006, p. 212) analisa que “A sociedade civil é o momento organizativo a mediar as relações de produção e a organização do Estado, produzindo organização e convencimento”. Para Coutinho (2006, p. 197), sociedade civil “é uma arena de luta de classes, é um conjunto de aparelhos privados de hegemonia que representam os interesses e valores de diferentes classes e segmentos sociais”. Nas palavras de Wood (2011, p. 208), “para Gramsci, o conceito de “sociedade civil” deveria ser, sem ambiguidades, uma arma contra o capitalismo, nunca uma acomodação a ele”.

Concordamos com a compreensão de sociedade civil proposta por Gramsci e discutida por Semeraro (1999), Coutinho (2006) e Fontes (2006), e ainda reconhecemos como essencial o alerta de Coutinho quando a definição de sociedade civil é readequada ao movimento do neoliberalismo.

Progressivamente, contudo, à medida que ganhavam força as idéias neoliberais, foi-se adotando um conceito cada vez mais asséptico de sociedade civil, que aparece agora como um suposto “terceiro setor” situado para além do Estado e do mercado. Em vez de campo de luta e de conflito, a sociedade civil tornou-se o reino do bem, do voluntariado e da filantropia, contraposto ao Estado considerado como o reino do mal, da ineficiência e da coerção. É fácil ver como essa nova formulação serve à proposta neoliberal e privatista de desmonte do Estado, não sendo casual o seu emprego e valorização nas recentes propostas de combate à desigualdade formuladas pelo Banco Mundial.⁶¹ (COUTINHO, 2007, s/p).

Assim, a sociedade civil serve para variados fins, especialmente quando o Estado é diluído em seu conceito e “demonizado” em sua eficiência. A sociedade civil se torna “uma arena de liberdade, fora do Estado, um espaço de autonomia, de associação voluntária e de pluralidade e mesmo conflito, garantido pelo tipo de democracia formal que se desenvolveu no Ocidente”. (WOOD, 2011, p. 208). Ao contrário,

a sociedade civil é Estado, é um momento do Estado. Por quê? Porque nela existe a luta de classes, ela é um cenário da luta de classes. Não podemos substituir o conceito de luta de classes, que continua essencial para compreender a contemporaneidade, pelo falso conceito de oposição entre Estado e sociedade civil, como se fosse esse o grande antagonismo que temos que enfrentar. Não, o grande antagonismo continua a ser aquele entre capital e trabalho; Estado e sociedade civil são nada mais do que espaços onde se trava essa luta de classes. (COUTINHO, 2002, p. 35).

O autor alerta que o Estado é um instrumento fundamental de transformação social, pois ele é a única instância capaz de universalizar direitos, estendendo-os a todos os cidadãos. E isso é uma ação que somente se pode esperar do Estado, não de instituições voluntárias ou das filantropias empresariais.

Essa sociedade civil marcada pela presença constante do terceiro setor teve seu percurso histórico inicial no Brasil nos anos de 1980, quando cresciam as entidades de serviços de apoio – as organizações não governamentais (ONG) – que passaram a se apresentar como a expressão mais adequada de sociedade civil, inclusive como forma de opor-se ao “militar”, termo até então tido como sinônimo de repressão dos anos da ditadura. (FONTES, 2006).

As ONGs chegaram ao Brasil, em boa parte, trazidas pelos exilados políticos,

[...] que acreditavam numa nova forma de fazer política e que buscaram, para isso, financiamentos confessionais e laicos de organismos estrangeiros. Só na segunda metade dos anos de 1990, as empresas brasileiras começam a expandir sistematicamente suas fundações e desenvolvem, nos anos 2000,

⁶¹ Disponível em: <http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=781>. Acesso em: 08 jan. 2018.

uma rede complexa de intelectuais da nova pedagogia da hegemonia⁶² com vistas à difusão da ideologia da responsabilidade social. (NEVES, 2011, p. 233).

A autora destaca que, “a relação entre o Estado em sentido estrito e a sociedade civil vinha se modificando rapidamente desde a segunda metade dos anos de 1990”. Foi por meio da leitura de “A terceira via”, de Giddens, que foi possível entender que estava em curso um Estado de novo tipo (NEVES, 2011, p. 232):

A Terceira Via ajudou-nos a identificar nesse projeto o conceito de sociedade, a formulação de um Estado de novo tipo, a criação de um espaço social novo – o terceiro setor – ou simplesmente o social, constituído por uma “sociedade civil ativa”, espaço de harmonização de interesses, de concertação social. Esses fundamentos teóricos e políticos nos ajudaram a ver que estava em curso uma estratégia mundial capitalista de repolitização da política que segue mudando rapidamente a arquitetura e a dinâmica da sociedade civil brasileira na atualidade.

Segundo Neves (2011, p. 232), essa mudança se efetivou por meio de três movimentos concomitantes. O primeiro é a conformação de novos cidadãos mediante a consolidação dos valores do individualismo, do empreendedorismo e do colaboracionismo, cujos principais divulgadores são a escola, a igreja e a mídia. O segundo movimento é a aceitação, pelos movimentos sociais, do projeto neoliberal, ou seja, “a assimilação dos movimentos sociais classistas ao projeto neoliberal ‘requentado e requintado’ da Terceira Via”, e, por fim, inicia-se um movimento caracterizado pela proliferação de novos aparelhos privados de hegemonia, denominados genericamente de ONGs”.

Nos anos 1990, era difícil fazer crítica às ONGs, pois elas eram parte da sociedade civil, eram do “bem”. Muitas delas carregavam consigo preceitos democráticos de massa dos anos de 1980. Desse modo, “caracterizamos as ONGs como organismos que tinham como finalidade principal propiciar a redefinição da relação entre Estado e sociedade civil, embora algumas delas ainda guardassem a ideologia do projeto democrático de massas dos anos de 1980”. (NEVES, 2011, p. 233).

No governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), “foi efetivada a reforma da aparelhagem estatal que forneceu as bases para que se efetivasse a nova relação entre Estado e sociedade civil, que viabilizou a implementação de políticas sociais neoliberais privatistas e focalizadas no atendimento dos chamados “excluídos”. (NEVES, 2011, p. 235).

⁶² O termo “pedagogia da hegemonia” foi utilizado pela autora a partir da afirmação de Gramsci de que toda hegemonia é pedagógica. (NEVES, 2011, p. 231).

E essas políticas estão diretamente ligadas às políticas sociais, em especial à educação. A partir da reforma, a sociedade civil é bem quista, contudo as novas organizações sociais que surgem pertencem a grandes “marcas” do mercado, constituindo verdadeiras redes que transitam pelo Estado, e definidas na reforma, como público não estatal. A herança que acompanha as organizações sociais do “bem” as tornam aceitas também pela sociedade de modo geral. Há inclusive campanhas que têm como fim fazer doações a elas, como ao Instituto Ayrton Senna (IAS)⁶³, cujo valor doado resulta na promoção da alfabetização de crianças.

Nos municípios eleitos para essa pesquisa, constatamos que as parcerias público-privadas se efetivam com organizações do terceiro setor e do mercado educacional lucrativo. A maior ênfase ocorre na relação que as secretarias de educação mantêm com organizações sem fins lucrativos, também conhecido como público não estatal, como é o caso de Chapecó, na parceria com o Instituto Ayrton Senna; e com empresas privadas lucrativas, como os sistemas privados de ensino. Portanto, destacam-se dois grupos de parceiros, um do terceiro setor e outro do privado lucrativo, ambos pertencentes à sociedade civil.

O Quadro 8 mostra uma síntese dos parceiros dos municípios pesquisados, especificando os serviços por eles prestados.

Quadro 8 – Quadro síntese das parcerias, segmentos que atendem e serviços

	Parceiro externo	Segmentos atendidos	Início das parcerias
Chapecó	1.Sistema Educacional Família Escola (SEFE)	- Anos iniciais (material didático para alunos); - professores (formação presencial e a distância e material); - assessoramento para a equipe da Secretaria de Educação; - pais (palestras e oficinas interativas); - gestores (cursos a distância).	Implantado em 2013
	2. Instituto Ayrton Senna – Programa Edu Lab21 – Desenvolvimento de competências socioemocionais, por meio do Projeto Inovação na Educação: avaliando e	Ensino fundamental; Professores cuja adesão é voluntária.	Formalizado em 2015 e implementado em 2016

⁶³ Para mais informações, consultar: <<https://www.doeducacao.org.br/valores>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

	desenvolvendo criatividade e pensamento		
Xanxerê	1. Sistema Educacional Bom Jesus (Associação Franciscana de Ensino Senhor Bom Jesus)	- Formação de todos os professores, gestores e equipe pedagógica da rede; - material para alunos do Maternal I e II; Pré I e II; anos iniciais e finais; - material técnico-pedagógico para professores da educação infantil e ensino fundamental.	2009 (somente um ano)
	2. Sistema Educacional Família Escola (SEFE)	- Anos iniciais (material apostilado) - professores (formação e material); - pais (formação continuada); - gestores (formação continuada); - agendas para professores e alunos.	2014
Lindóia do Sul	1. Sistema Educacional Aprende Brasil	- Educação infantil – 3 a 5 anos e anos iniciais do ensino fundamental; - professores (material e formação continuada).	2010

Fonte: Organizado pela autora a partir de dados extraídos das entrevistas e documentos locais – contratos de prestação de serviços (Chapecó n. 013/2014; Xanxerê n. 28/2009 e n. 28/2014; Lindóia do Sul n. 23/2010 e 06/2015).

Os parceiros se constituem nos alicerces dos processos decisórios da construção das políticas educacionais, cujos projetos societários do setor privado são hegemônicos ao do público, pois, se não fossem, seriam evitadas tais parcerias e não veríamos o crescimento dessas instituições atuando no campo das políticas sociais no Brasil. Esses parceiros se tornam o melhor e, na disputa das formas de convencimento, o Estado foi secundarizado, porém exaltado na sua função reguladora e de financiamento.

Respondendo à questão inicial desta seção, entendemos que a importância de compreendermos a sociedade civil a partir das análises aqui expressas, inclusive na sua adequação neoliberal em relação ao conceito gramsciano, contribui para analisar a construção da relação público-privada a partir da realidade concreta, posta sob os desígnios do capital, que não deseja da educação senão outra coisa que sua manutenção. A sociedade civil reconfigurada pela harmonização de interesses e de concertação social⁶⁴ abre espaços e facilita a construção da parceria, ainda mais quando ela é conclamada pelos organismos

⁶⁴ Harmonização de interesses e concertação social – termos de Neves (2006).

internacionais como parceira, depositária de experiências exitosas. E o que está em jogo são os projetos socioeducacionais desta e das gerações que estão por vir.

A sociedade civil está passando por uma nova fase de consolidação. O que queremos dizer é que, se as ONGs possibilitaram a caracterização de uma nova face da sociedade civil do “bem” nos anos de 1990, há na contemporaneidade parceiros que também são do bem, da solução, que são as empresas lucrativas como os sistemas privados de ensino. Como veremos adiante, o modo como findam a parceria com a administração pública decorre de instrumento específico, a saber, os processos de licitação. Isso quer dizer que, além de organizações sociais, as empresas educacionais lucrativas estão tomando espaço considerável no conceito de sociedade civil. O Quadro 8 demonstra muito bem isso, ou seja, dos três municípios pesquisados, todos têm parcerias com empresas do setor apostilado e um apenas com o terceiro setor. Há, portanto, uma massiva presença do setor privado lucrativo que atua na educação, cujo lucro é a premissa maior, caracterizando a hegemonia do mercado. Por outro lado, aparentemente inexistente o lucro quando se trata de instituições sociais sem fins lucrativos, porém a promoção de produtos e serviços oferecidos pela marca da instituição pode gerar cifras significativas⁶⁵.

Todavia, é possível apontar que há instituições que apoiam as organizações sociais e trabalham por meio de redes. Veremos no Capítulo 3 que a Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC⁶⁶) é parceira do Instituto Ayrton Senna (IAS) e coaduna no desenvolvimento de projetos educacionais pautados nas competências socioemocionais.

As considerações sobre a sociedade civil permitem considerar que a configuração atual da sociedade civil, distante de uma concepção que une dialeticamente a sociedade política e a sociedade civil, fortalece o mercado como guia e modelo para as políticas sociais. Na relação público-privada, a sociedade civil neoliberal, adequada ao momento histórico atual, se constrói e é nela que estão aqueles que podem contribuir para o desenvolvimento nacional, mesmo que a hegemonia e a visão de mundo sejam daqueles que desejam manter as estruturas desiguais presentes no capitalismo.

E, em se tratando das consequências da resignificação da concepção de Estado, a democracia se afina e se retrai a conceitos de participação ou de governança. Esta última

⁶⁵ Filantropia 3.0 – faça o bem, mas tenha o lucro também. “Esses novos filantropos não renunciam totalmente à possibilidade do lucro; de fato, como eles próprios dizem, é possível fazer o bem e ter o lucro também” (BALL; OLMEDO, 2013, p. 34). Pesquisa de Adrião e Peroni (2011) revela dados sobre o patrimônio do IAS e o crescimento dos valores patrimoniais entre 2007 e 2010.

⁶⁶ A Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC) foi criada em 1950 e também é integrada pelo Serviço Social da Indústria (SESI), pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), pelo Instituto Eivaldo Lodi (IEL) e pelo Centro das Indústrias do Estado de Santa Catarina (CIESC). Disponível em: <https://fiesc.com.br/institucional/sobre-fiesc>. Acesso em: 22 de maio 2017.

também compreendida como uma forma de regulação do neoliberalismo, tanto quanto este é uma expressão das formas de globalização hegemônica (TEODORO, 2011).

2.5.1 Democracia a partir da adequação mercadológica – um termo a serviço da hegemonia dos parceiros da educação

A readequação do conceito de sociedade civil leva também à redução do conceito de democracia que, segundo Gramsci (2004b), acontece quando a sociedade civil e a sociedade política não existem de forma dialética, ou seja, na concepção ampliada de Estado.

O Estado

[...] só pode ser democrático nas sociedades em que a unidade histórica de sociedade civil e sociedade política for entendida dialeticamente (na dialética real e não só na conceitual) e o Estado for concebido como capaz de ser superado pela sociedade regulada: nesta sociedade, o partido dominante não se confunde organicamente com o governo, mas é instrumento para a passagem da sociedade civil-política à “sociedade regulada”, na medida em que absorve ambas em si, para superá-las (e não para perpetuar sua contradição). (GRAMSCI, 2004b, p. 230).

Contrário a esse entendimento, na sociedade capitalista, a democracia se confunde com participação, desconsidera a realidade desigual e coloca todos os indivíduos sob o mesmo ponto de partida para alcançar a cidadania. Essa democracia é produzida no âmbito do tempo histórico marcado pela presença das diretrizes do mercado em todos os segmentos da vida social. Na educação, a democracia se apresenta pelas suas formas legais, materializadas nos discursos presentes na própria Constituição e em outros documentos, como a LDB. Aliás, “educação democrática” é um dos princípios da educação pública – art. 206, VI. Ela também está expressa na LDB, art. 3º, VIII e, ainda, a lei reservou espaço para dar forma à gestão – a gestão democrática na educação, no artigo 14 que prevê que

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios de participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 1996).

Assim, na LDB, a democracia é um princípio e também uma maneira de conceber a gestão do ensino público, muito embora na reforma do Aparelho do Estado, a gestão gerencialista foi o modelo explicitamente escolhido. Assim, a generalidade com que a Lei n.

9.394/1996 trata da gestão democrática abre caminhos para que governos possam, ou não, aderir a processos de gestão democrática ou mesmo articular formas de tornar a educação democrática em gestão gerencialista.

Como afirmamos no levantamento bibliográfico,⁶⁷ a democracia no campo da educação brasileira é obstaculizada em razão das parcerias entre o setor público e o privado, ou melhor, a democratização do ensino, como algo para todos, não chega a se concretizar, negando inclusive o direito à educação para todos. Para Tonet (2009), a dependência da democracia ao modo de produção reproduz um conceito de democracia, ou seja, há uma dependência ontológica da democracia ao capital, visto a forma de trabalho que constitui a sociedade, ou seja, a relação capital-trabalho.

Lembrando Wood (2011, p. 193), “é o capitalismo que torna possível uma forma de democracia em que a igualdade formal de direitos políticos tem efeito mínimo sobre as desigualdades ou sobre as relações de dominação e de exploração de outras esferas”.

Uma das maneiras de solidificar o discurso da igualdade formal é a noção da democracia participativa, chamada governança ou *governance*, termo que “surgiu em oposição ao termo governo que está fortemente marcado pelo adjetivo estatal”. (OLIVEIRA, 2011, p. 82). É uma nova forma de governar que rompe com as tradicionais e tem sua origem marcada pela organização da teoria econômica, no modelo empresarial, cujo foco passou a demandar maior eficácia na integração e articulação entre as diversas unidades e a coordenação das empresas.

Na governança, o Estado forma uma espécie de rede que passa a caracterizar um novo governo, seja por meio da heterarquia ou pela privatização. Melhor dizendo, na governança heterarquizada o Estado cada vez mais controla e monitora, visto que a heterarquia é uma forma de organização em rede e possibilita que diferentes elementos do processo político sejam tomados na governança. Para Ball e Olmedo (2013), na governança há catalização de todos os setores (públicos, privados, voluntários), que, juntos, unem-se para resolver problemas. O modelo de governança, citado por Ball (2013, p. 180), é um “movimento na direção de um Estado policêntrico e uma mudança no centro de gravidade em torno do qual os ciclos de políticas se movem”. Há, desse modo, uma reespecialização das políticas, novos locais de influência e definem-se novas narrativas para as políticas educacionais.

A governança, portanto, redimensiona não somente os novos atores, mas uma série de fatores que redefinem as próprias políticas educacionais.

⁶⁷ Pesquisa de Peroni (2013, 2015a, 2015b).

Nesse sentido, é possível concluirmos que a governança surge como resultado das transformações que ocorreram nas últimas décadas do século passado, “que passaram a demandar estruturas de poder e governo supraestatais e infraestatais, na dialética entre o global e o local”. (OLIVEIRA, 2011, p. 83). Se antes havia perda da eficácia nos serviços oferecidos, com a governança há possibilidade de limitá-la, visto os processos decisórios serem cada vez mais especializados e compartimentados. Oliveira (2011) destaca que, do ponto de vista prático, esse entendimento teve dois grandes difusores, a saber: o Banco Mundial e a Terceira Via.

O Banco Mundial, em publicação de 1994 – *Development in practice Governance*, anuncia a governança como uma forma de exercer a gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento. Dentre outros aspectos, a boa governança é resumida por uma elaboração de políticas previsíveis e por uma sociedade civil forte, que participa nos assuntos públicos.

A boa governança é aquela que fabrica receitas, distanciando-se do sistema de ação estatal, pois o Estado permanece apenas como coordenador central e as escolhas ideológicas, pelas quais a governança opta, podem ser mascaradas em detrimento à eficácia, tratando inclusive com eufemismo os conflitos e ocultando as relações de poder. (OLIVEIRA, 2011).

O tema governança necessita ser bem compreendido, pois sua forma de se materializar na educação se consolida em diversos aspectos que permeiam a gestão escolar especialmente em sua acepção, ou seja, a gestão democrática. A governança se mostra pela gestão democrática, em que todos são chamados a participar, porém a palavra final ou o projeto que se consolida no seio da escola não é o da escola, mas dos parceiros. A democracia também se relativiza ao outro, ou melhor, ao externo. A perda da autonomia escolar como instituição capaz pela elaboração de um projeto educacional é nítida e, nesse momento, a democracia contaminada pela governança encontra o terreno ideal para tornar-se política hegemônica burguesa.

Em um trecho da entrevista com uma gestora de um dos municípios pesquisados, percebemos a importância atribuída para os grupos externos à educação. Dizia ela que

[...] a escola hoje não pode pensar que ela vai salvar o mundo sozinha. Nós precisamos do apoio da sociedade civil organizada [...]. Por exemplo, a FIESC, as indústrias estão percebendo que se a pessoa não estudar eles também não têm os resultados desejáveis [...] eles precisam ajudar e dar a sua contribuição.

Como nos referimos anteriormente, as medidas descentralizadoras da governança vêm acompanhadas, nessas reformas, pela noção de democracia participativa. Essa se caracteriza pelo envolvimento dos atores sociais na implementação ou execução das políticas públicas, sobretudo as educacionais, cujo valor atribuído tanto à democracia quanto à participação é suficiente para a salvação das mudanças sistêmicas. (OLIVEIRA, 2011).

Assim, a democracia participativa é uma abordagem da gestão pública que investe o indivíduo de capacidades e habilidades particulares.

Trata-se de uma reconstrução do Estado em relação à sociedade civil, nomeada de parceira, em que o envolvimento e o engajamento dos atores sociais, no nível individual e coletivo, são constantemente buscados, tendo por objetivo encontrar soluções locais para problemas que são muitas vezes de ordem geral. (OLIVEIRA, 2011, p. 83).

Retomando o entendimento de Tonet (2009) acerca do conceito de democracia em Marx, quando esse fundamento teórico associa a democracia ao trabalho (e suas formas) a fim de compreender que não é possível dissociá-la da realidade objetiva do mundo real, ou seja, da visão ontológica do trabalho, vemos que a participação (no sentido neoliberal) se limita a ela mesma. A liberdade, no atual modelo produtivo, é demarcada pela divisão de classes sociais e pelo antagonismo que disso resulta. Revisitando o entendimento de Tonet (2009), a desigualdade real e a igualdade formal são momentos distintos do contrato de trabalho da sociedade capitalista. O campo das desigualdades reais poderá ser maior ou menor, a depender da luta de classes em cada momento histórico.

É oportuna essa reflexão, pois com a governança há uma certa suavidade que encobre as desigualdades reais, quando todos são chamados a participar, quer seja por meio do voto (democracia representativa) ou pela participação da sociedade civil nos projetos sociais. A responsabilidade, no caso em discussão – da educação, é dividida com todos, com os setores privados, com as famílias, organizações sociais, de modo que esses segmentos se sintam também responsáveis pelos resultados, incluindo o próprio aluno.

No entanto, entendemos que devemos separar o interesse da participação em dois grupos. Num primeiro, a participação da comunidade “desinteressada” (conforme acepção de Gramsci) pela educação, especialmente na forma de conferências, conselhos, etc, em que os indivíduos possam contribuir para construção de propostas educacionais voltadas à hegemonia dos grupos de trabalhadores. Noutro grupo estariam aqueles sujeitos em que a participação enseja interesse, lucro, domínio, poder. Referimo-nos aos empresários do ensino, que dizem reconstruir o Estado para tornar a gestão pública mais eficiente, fazendo mais com

menos, empoderando o educando para o exercício profissional, e, com isso, dando a falsa impressão de reformadores ideais.

O vocábulo empoderamento é derivado do termo *empowerment*, largamente utilizado a fim de designar a capacidade e competência dos atores sociais envolvidos na implementação local das políticas públicas. A governança se constitui, portanto, numa nova forma de regulação presente na gestão pública, o que caracteriza os processos de multirregulação.

Na sociedade civil neoliberal, a democracia participativa se consolida como princípio democrático contaminado pelo mercado, enaltecendo uma educação moderna, aliada aos novos tempos e adequada às orientações dos organismos multilaterais. Nessa perspectiva,

[...] a concepção predominante de democracia adquire conotações que tendem a desqualificar as dimensões públicas e sociais [...], separar o privado do público, a economia da política, o representante do representado, a sociedade civil da sociedade política. (SEMERARO, 2002, p. 214).

No processo de construção das parcerias, nos municípios pesquisados, a dimensão atual de democracia participativa investe sua forma adequada ao momento histórico, o qual possibilita a inserção de parceiros, caracterizando a governança, como forma de governo na administração pública.

2.6 O discurso e incentivo dos organismos multinacionais, em especial do Banco Mundial e da Unesco⁶⁸, sobre a participação da sociedade civil na construção das políticas educacionais

E os organismos multilaterais, que relação possuem com a temática desta tese? Em primeiro lugar foram eles que recomendaram as reformas que redefiniram o papel do Estado, bem como as concepções que influenciaram as políticas educacionais brasileiras. Grande parte das diretrizes e orientações foram gestadas nas grandes conferências mundiais de educação, a saber, Jomtien, na Tailândia, em 1990 (UNESCO, 1990), o Fórum de Dakar, Senegal (UNESCO, 2000) e o Fórum de Incheon (UNESCO, 2015), na Coreia do Sul.

Especificamente falando sobre as parcerias público-privadas, um documento construído pelo Banco Mundial orienta os países acerca da construção das políticas educacionais. As orientações estão expressas em publicação apenas na língua inglesa, com o título original *The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education*

⁶⁸ Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura; em inglês: *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*.

(PATRIÑOS; BARRERA-OSORIO; GUÁQUETA, 2009), cuja tradução para o português é “O papel e os impactos das Parcerias Público Privadas na Educação” (PPPE). No que se refere ao documento “Professores excelentes: como melhorar a aprendizagem dos estudantes da América Central e Caribe”, ele será utilizado no Capítulo 4, quando analisaremos que a construção da relação público-privada na educação tem como um dos motivos a pouca qualidade da atuação docente.

No que interessa a este estudo, as reflexões que seguem apresentam as orientações dos organismos multilaterais sobre a organização da educação na sua relação com o setor privado. Nos documentos transnacionais anteriormente citados, procuramos compreender as orientações aos países signatários acerca da construção das políticas educacionais brasileiras, no que diz respeito à relação público-privada. Considerando que nosso olhar se restringe ao conteúdo da conferência, dos fóruns e do documento PPPE, faremos algumas considerações gerais iniciais sobre os organismos multilaterais para depois adentrarmos na matéria específica das políticas, com ênfase na atuação do Banco como principal financiador e propositor das políticas educacionais, também quando se trata da relação público-privada.

Há sintonia entre as políticas dos organismos multilaterais, especialmente o Banco Mundial, com as formas privativas pelas quais vem sendo enquadrada a educação. Dale (2010), ao referir-se às mudanças promovidas na educação sob o ordenamento neoliberal e a criação de desafios novos e distintos, destaca que houve um fluxo muito grande de documentos de organizações internacionais que enfatiza a necessidade dessas mudanças, a exemplo do ensino para a aprendizagem, dos conteúdos para as competências e a necessidade de aprendizagem ao longo de toda a vida. Assim “a educação tal como ofertada e praticada sob as condições da modernidade não é suficiente para as exigências do presente e deve ser radicalmente reformada”. (DALE, 2010, p. 1117).

Segundo Neves e Pronko (2008, p. 92), o importante papel de organização das relações internacionais capitalistas contemporâneas “faz das Nações Unidas, e demais organismos internacionais a ela vinculados, referência obrigatória para o estudo do desenvolvimento das políticas públicas em cada formação social capitalista na atualidade”.

O Grupo Banco Mundial impõe significativo poder sobre as nações do mundo e, juntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), são condutores econômicos e político-ideológicos do capitalismo latino-americano. (NEVES; PRONKO, 2008). Leher (1999, p. 19) o chama de “ministério mundial da educação dos países periféricos”. No entanto, como o BM chegou a possuir tamanha influência?

Importante esclarecer que o Banco Mundial é uma das agências da Organização das Nações Unidas (ONU)⁶⁹, a qual age utilizando-se do poder político de suas agências especializadas a exemplo FMI e do BM. Este último é constituído pelo Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), pela Associação para o Desenvolvimento Educacional (IDA) e também pela Corporação Financeira Internacional (IFC). Faz parte ainda do grupo Centro Internacional para a Resolução de Disputas de Investimento (ICSID) e a Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais (MIGA). (NEVES; PRONKO, 2008).

A ONU, por sua vez, tem sua evolução histórica determinada durante quase 50 anos pela rivalidade entre os dois grandes blocos econômicos-políticos – o capitalista e o socialista –, situação que perdurou até a dissolução da União Soviética, no início dos anos de 1990. “Desde então as Nações Unidas têm orquestrado o destino de seus 192 Estados nacionais associados, ditando o percurso a ser trilhado pelo capital nesta sua nova fase de financeirização internacional [...]”. (NEVES; PRONKO, 2008, p. 93). O grupo que detém o maior domínio acerca das decisões é o dos Estados Unidos da América (EUA), cujo papel político e poderio financeiro advêm de suas agências especializadas. O foco e a concepção das diretrizes adotadas pelos países que buscam auxílio nessas agências são decididos a partir das condicionalidades impostas à concessão de empréstimos. (NEVES; PRONKO, 2008).

Acontecimentos como a revolução cubana, derrota norte-americana na guerra do Vietnã, as primeiras manifestações de crise do capitalismo nos anos de 1970, colocaram à prova a hegemonia dos EUA, e isso fez com que o país adotasse medidas que, mesmo indiretas, pudessem manter sua hegemonia. Contando com o auxílio dos organismos multilaterais, uma estratégia adotada pelos EUA foi nomear seu Secretário de Defesa como presidente do Banco Mundial (1968-1981). A partir de então, a dupla BM e FMI passou a ser a protagonista na manutenção e consolidação das relações sociais capitalistas em todo o mundo. (NEVES; PRONKO, 2008).

No Brasil, os dois primeiros empréstimos ao Ministério da Educação ocorreram na década de 1970, momento em que o Banco Mundial propunha modelo educativo desenvolvimentista sob a ótica do capital humano⁷⁰. Dessa forma, os empréstimos deveriam

⁶⁹ A ONU foi criada para substituir a Sociedade das Nações em 1942, em Washington. É formada por seis órgãos principais (o principal é o Conselho de Segurança) e diversas agências especializadas como a Unesco e o FMI.

⁷⁰ A Teoria do Capital Humano foi elaborada no pós-II Guerra Mundial e suas teses foram fortemente consideradas entre os anos de 1950-1980. (MARI, 2014). “As condições dos avanços técnicos nesse período introduziram reavaliação nas atividades e na produção do trabalho em seus diversos ramos”. (MARI, 2014, p. 89). As inovações tecnológicas permitiram que a indústria criasse novos métodos organizacionais e de trabalho de modo a responder às exigências do mercado. Essa teoria promoveu a abertura para atuação nas empresas de profissionais da área das ciências sociais, passando a contribuir para o aumento da produtividade e do lucro. Desse modo, há uma aproximação entre educação e negócios. A formulação teórica dessa teoria se deve à

desenvolver o ensino profissionalizante, especialmente o de nível médio, porém voltados ao ensino agrícola e industrial. (FONSECA, 1997).

Contudo, na metade da década de 1970, com Robert McNamara na presidência do BM, as orientações foram deslocadas, sendo que a prioridade dos financiamentos destinava-se às modalidades menos custosas. “Para tanto, foram previstas ações educativas em zonas rurais e em periferias urbanas, conhecidas como educação para a pobreza e para a geração imediata de renda”. (FONSECA, 1997, p. 51). Nesse caso, a ênfase estava no ensino primário e, mesmo que no Brasil os projetos de educação primária tenham sido desenvolvidos nos anos 1980, os estudos do MEC com o BIRD para a implantação dessa nova política se iniciaram em 1975. Entre os anos de 1983 e 1990, o BIRD financiou mais um acordo para a educação, dando continuidade ao primeiro. (FONSECA, 1997).

O poderio financeiro do BM na gestão de McNamara possibilitou que a instituição se tornasse o maior centro mundial de informações a respeito do desenvolvimento, passando a ter controle sobre os países tomadores de empréstimos por meio da transformação dos projetos em programas, mais complexos e também mais abrangentes, e tornando as condicionalidades mais rígidas. (LEHER, 1999).

A crise que se instalou nos países periféricos coadunou-se com a intenção dos organismos multilaterais. Soares (1998) observa que a situação de extrema vulnerabilidade dos países endividados os levou a contar com empréstimos dos bancos multilaterais, visto que os privados interromperam seus empréstimos após a moratória mexicana. A fragilidade financeira dos países em crise possibilitou que o BM impusesse uma série de condicionalidades para empréstimos.

Mediante essas condicionalidades, o Banco Mundial (tal como o FMI) passou a intervir diretamente na formulação da política interna e a influenciar a própria legislação dos países. Assim, a partir dos anos 80 [...] o Banco Mundial passou a exercer amplo controle sobre o conjunto das políticas domésticas, sendo peça-chave no processo de reestruturação desses países. (SOARES, 1998, p. 21).

A principal ideologia do BM buscava em uma nova doutrina fundamentada no binômio pobreza-segurança os aspectos a serem observados nas reformas (NEVES; PRONKO, 2008), cujo fim era o alívio da pobreza. As reformas assumidas pelos países

Theodor Schutz (1961), cuja tese central “consiste no investimento que o indivíduo faz em si mesmo com o objetivo de obter rendimentos futuros”. (MARI, 2014, p. 90). Mas a formação do trabalhador deve ser de responsabilidade do Estado. A teoria do capital humano perdeu força e, em 1990, sob novo contexto, ganha uma nova versão, chamada de sociedade do conhecimento. Tanto uma quanto a outra produzem um discurso educacional para a privatização e consenso social. (MARI, 2014).

endividados tinham concepção adequada de crescimento, numa perspectiva liberal, privatista de abertura ao comércio exterior. Essas políticas, segundo Soares (1998), que atendem aos propósitos do capital internacional, foram batizadas no final dos anos de 1980 por “Consenso de Washington”.

As reformas passaram a se vincular às metas de ajustes estruturais com vistas a preparar seus países-membros para a participação cada vez mais orgânica no mundo em transformação. As reformas propostas no período não aliviaram os níveis de pobreza dos países-membros; ao contrário, houve aumento das desigualdades especialmente nos países de capitalismo dependente. Assim, a dupla BM e FMI, ao final dos anos 1990, deu início a uma nova etapa do processo atual de reestruturação capitalista, propondo a reforma da aparelhagem do Estado e da estrutura dinâmica da sociedade civil.

Como afirmamos anteriormente, nos anos de 1990, a sociedade civil é depositária de uma série de organizações sociais, as quais começam a atuar fortemente nas políticas sociais como parceiros do setor público.

O alívio da pobreza passa a ter um novo jargão – “alívio da pobreza e coesão social”, ou seja, é preciso crescer com justiça social. Essa formulação, própria do neoliberalismo da Terceira Via, tinha a intenção de atenuar as profundas desigualdades sociais. A nova formulação ideológica do período, a fim de moldar o desenvolvimento no século XXI, passou a ser chamado de sociedade do conhecimento. A disseminação dessa nova concepção tem apoio da Unesco⁷¹ e da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sendo a primeira a principal disseminadora. (NEVES; PRONKO, 2008).

É mister destacar que a centralidade adquirida pela educação no discurso e na prática do BM é recente. Em que pese ter havido influência do órgão na determinação das diretrizes educacionais nos países-membros nos anos de 1960, as prioridades do Banco com foco na educação datam de uma década depois, quando McNamara assume a presidência. “Ao invés de instrumento de preparação de mão-de-obra especializada para o desenvolvimento, a educação escolar passa a ser vista como arma imprescindível no combate à pobreza” (NEVES; PRONKO, 2008, p. 98). Daí porque a ideia de que, para o BM, a principal propriedade do pobre é o trabalho, pois tendo em vista esse “bem”, o incremento na oferta e qualidade da educação representa um mecanismo-chave para a redução das desigualdades e

⁷¹ A Unesco, instituída em 1945, com a finalidade de criar a paz na mente dos homens, vem funcionando, como um laboratório de ideias e promove a cooperação internacional entre seus associados nas áreas de educação, ciências, cultura e comunicação. (NEVES; PRONKO, 2008). Tem sido designada pelo Banco Mundial como órgão que organiza as Conferências de Educação.

redução dos pobres vivendo na pobreza. A diretriz com essa orientação se estende dos anos de 1980 a 1990, ou seja,

A educação escolar das massas trabalhadoras e a sua formação técnico profissional passam a se constituir em diretriz política fundamental na materialização, em nível setorial, da doutrina que elege o binômio pobreza-segurança como princípio norteador da manutenção da paz no universo capitalista contemporâneo. (NEVES; PRONKO, 2008, p. 98).

A partir de 1990, o BM se destacou pela sua atuação na organização da Conferência Mundial de Educação para Todos e, em 1993, a Conferência de Nova Delhi deu continuidade ao debate sobre a proposta de educação para todos, iniciada em Jomtien. (CANAN, 2016). A autora verifica, com olhar cuidadoso, que o Banco deseja um tipo de educação que atenda o mercado e que tem como fim último o desenvolvimento econômico. O Banco protagoniza as políticas educacionais de seus países membros, sendo que

[...] suas propostas estão inseridas num contexto mais amplo, que implica as políticas globais e neoliberais implementadas para assegurar o domínio econômico a partir do qual tudo pode acontecer. O Banco Mundial se coloca nesse espaço de redentor dos países desfavorecidos economicamente, promovendo o financiamento [...] da educação e impondo as condições que julgar mais pertinentes para liberação dos mesmos. (CANAN, 2016, p. 71).

A educação, partir dos anos 2000, até então guiada pela orientação de formação para um mundo em transformação, é impactada pelo surgimento de uma segunda onda de difusão tecnológica com orientação para a sociedade do conhecimento. Sobressaem orientações quanto à necessidade de diminuir os gastos públicos e promover a maior participação do setor privado, especialmente no nível superior. (NEVES; PRONKO, 2008).

De forma geral, as orientações dos organismos multilaterais acabaram por determinar a formulação e condução das políticas educacionais dos países-membros, no sentido da eficiência (menor custo) e da governança (participação). Parece que nos acostumamos com o discurso e, muitas das vezes, não conseguimos entender ou ao menos lembrar que o percurso histórico do desenvolvimento educacional brasileiro, a partir da segunda metade do século XX, reflete essas orientações. Os anos de 1990 marcam com maior significado a presença do ideário dos organismos multilaterais, que atendendo às demandas do setor produtivo provocou mudanças substanciais na nossa educação⁷².

⁷² Para Leher (1999, p. 24), a crise de 1982, tornou os países latino-americanos extremamente dependentes de empréstimos do BM e do FMI. “A condicionalidade do Banco, não se restringia mais a indicadores macroeconômicos, como a balança de pagamentos, mas principalmente ao hoje famoso “ajuste estrutural” [...] O setor privado deveria ser o motor do crescimento com o governo desempenhando um papel de apoio a ele”.

E as orientações não provocaram apenas mudanças estruturais, a exemplo da Reforma do Aparelho do Estado, mas a concepção educativa contribuiu para solidificar novos conceitos nos processos educacionais, especialmente pelo controle avaliativo, definindo um conjunto de conceitos e indicadores pontuais que medem a qualidade na educação. Para Teodoro (2015), a avaliação ocupa lugar central na agenda global, baseada na comparação e, sobretudo, na competição de *performances* dos sistemas educativos.

Concordamos com a análise do autor, quando adverte que mais do que formar *rankings*, a avaliação tem uma questão central, ou seja, “o fato de esse tipo de comparação se tornar uma arma muito poderosa para quem controla os significados do que é comparado”. (TEODORO, 2015, p. 867).

Para Evangelista e Shiroma (2006), o discurso dos organismos internacionais no início dos anos de 1990 girava em torno de conceitos como produtividade, qualidade, competitividade, eficiência e eficácia, mas ao final da década esse discurso economicista cedeu lugar para uma face mais humana, voltada a entender os problemas da sociedade atual. Assim, os conceitos como justiça, equidade, coesão social, inclusão vão se construindo entre os indivíduos em laços de solidariedade.

Nesse sentido, o conceito de pobreza, que anteriormente estava vinculado unicamente às questões econômicas, agora se aproxima da ideia de oportunidade, de autonomia e de segurança. Assim, “pobre é aquele que não tem, ou tem poucas ‘oportunidades’ econômicas; que não tem, ou tem pouca ‘autonomia’ no que tange às barreiras sociais derivadas de sua condição de sexo, etnia, raça e status social”. (BANCO MUNDIAL, 2000/2001, p. 33⁷³ apud EVANGELISTA; SHIROMA, 2006, p. 48).

As “questões como raça e gênero, no capitalismo, são consideradas bens extraeconômicos”. (WOOD, 2011, p. 229). As reflexões de Wood (2011) permitem que entendamos o papel ocupado por essa categorização que divide a classe trabalhadora e esconde as realidades estruturais do sistema capitalista. Assim, quando os pobres, ou melhor,

[...] quando os setores menos privilegiados da classe trabalhadora coincidem com as identidades extraeconômicas como gênero ou raça, como acontece com frequência, pode parecer que a culpa pela existência de tais setores é de causas outras que não a lógica necessária do sistema capitalista. (WOOD, 2011, p. 229).

⁷³ BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial. 2000/2001. Washington, DC: Banco Mundial. Disponível em: <http://www.worldbank.org/povety/wdrpovety/report/pooverv.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2004.

Assim, para o capitalismo, as desigualdades extraeconômicas não abalam suas estruturas, pois para ele a exploração independe de diferenças raciais ou sexuais.

Na verdade o capitalismo tem uma tendência positiva de solapar essas diferenças e a diluir identidades como gênero ou raça, pois o capital luta para absorver as pessoas no mercado de trabalho e para reduzi-las a unidades intercambiáveis de trabalho, privadas de toda identidade específica. (WOOD, 2011, p. 229).

Desse modo, são inibidas as formas de contradição entre capital e trabalho. Esse entendimento, inclusive explicitamente exposto pelos empresários industriais no Brasil em 1993, faz parecer que as desigualdades sociais são resultado das relações de gênero e de etnia e não mais da exploração de uma classe sobre a outra. Para Melo (2009, p. 897), a ênfase na formação genérica e pautada na subjetividade torna possível perceber o perfil do trabalhador que se desejava formar: “um trabalhador que não se compromete como elemento de classe, mas apenas consigo mesmo e com a empresa”.

Considerando, portanto, as concepções dos organismos multilaterais e a forma como no Brasil muitos desses conceitos aparecem expressos por interessados pela educação⁷⁴, podemos entender que o projeto educacional que se deseja para a classe trabalhadora se configure como uma forma moderada de estar no mundo e de se relacionar de forma pacífica, sem conflitos com as relações de exploração e precarização do trabalho a que o trabalhador está submetido.

Ainda no que diz respeito à pobreza, a alteração no seu conceito, antes lastreada em aspectos econômicos, agora é vista como um ponto de vista econômico, social e cultural, na perspectiva da carência, ou seja, houve um deslocamento das características que compõem o conceito de pobreza, para a perspectiva da responsabilização e individualização humana. (EVANGELISTA; SHIROMA, 2006).

Se, por décadas, a receita que combinou educação e crescimento econômico não foi eficaz para sanar problemas sociais, foi necessário alterar o conceito de pobreza para atribuir a cada indivíduo a capacidade de resolver seus próprios problemas numa perspectiva mais ampla que não apenas a econômica. Dar o mínimo aos pobres por meio de reformas educacionais paliativas se caracteriza como uma alternativa para resolver os conflitos sociais e garantir a segurança e a paz mundial. As diretrizes desses organismos perpassam as fronteiras e tornam-se verdadeiras agências transnacionais reguladoras.

⁷⁴ Os empresários da indústria, desejosos por colaborar com a educação brasileira, compreendiam que a necessária formação do trabalhador estava pautada em elementos flexíveis e aliados à dinâmica do mercado de trabalho, sem, no entanto, ultrapassar a formação para o trabalho simples.

E como todas essas orientações deveriam ser implementadas pelos países signatários dos acordos? A parceria com o setor privado sempre esteve atrelada às conferências e aos fóruns educacionais como condição de implementação.

A Conferência de Jomtien, também conhecida como Conferência Geral da Unesco, inaugura a chamada “Educação para Todos” (EPT), ou seja, a educação deve estar disponível para todos. Foi aprovada por representantes de mais de 100 países e organizações não governamentais, cujo compromisso maior foi com o desenvolvimento da meta da educação primária.

É importante lembrar que, após a realização dessa Conferência, em 1991, foi organizada uma comissão, presidida por Jacques Delors e composta por 14 personalidades de setores acadêmico-políticos. O documento “Educação: um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI” (UNESCO, 1998) é o resultado do trabalho da comissão, que tinha, dentre os membros, quatro do BM, mas não havia nenhuma representação brasileira, quer fosse na composição da comissão ou nos conselhos extraordinários e/ou pessoas consultadas, que totalizaram 109. (RABELO; MENDES SEGUNDO; JIMENEZ, 2009).

As análises sobre Jomtien, que seguem nesta tese, são realizadas a partir desse documento (UNESCO, 1998).

Em relação ao conteúdo no qual estamos diretamente interessados, ou seja, em que medida os documentos que foram construídos nos anos 1990 orientam os países às parcerias, encontramos no de Jomtien dicas importantes para “levar a bom termo as reformas educacionais”. (UNESCO, 1998, p. 25). Desse modo, três atores seriam os responsáveis pelo sucesso de tal intento: 1. a comunidade escolar (professores, pais, direção); 2. as autoridades constituídas; 3. a comunidade internacional.

A participação do setor privado aparece como uma responsabilidade das autoridades constituídas, pois é delas a atribuição de apresentar opções claras para a negociação com todos os interessados “de uma política pública que [...] apresente as diretrizes, estabeleça os fundamentos e as coordenadas do sistema, além de garantir sua regulação, mediante as necessárias adaptações”. (UNESCO, 1998, p. 28).

Essas diretrizes requerem o estabelecimento de políticas, as quais incidem em necessidades financeiras. E como a educação é um bem coletivo, se torna “possível combinar os recursos financeiros do setor público e privado, de acordo com diferentes fórmulas que levem em consideração as tradições de cada país, seu estágio de desenvolvimento, os estilos de vida e a distribuição de recursos”. (UNESCO, 1998, p. 28).

A comissão que elaborou o documento de Jomtien preconiza a implantação de parcerias entre setor público e privado, e orienta que, para os países em desenvolvimento, essa medida não seja apenas legítima, mas também necessária, “a fim de limitar a pressão exercida sobre o orçamento dos Estados” (UNESCO, 1998, p. 181), muito embora seja preciso que o financiamento público da educação básica continue a ser uma prioridade.

E são várias as formas de financiamento privado por que os países podem optar:

[...] participação — ainda que limitada — das famílias ou dos estudantes nos custos da escolaridade; responsabilização das comunidades locais por uma parte dos custos de construção e manutenção das escolas; envolvimento de empresas no financiamento da formação profissional; autofinanciamento parcial, no caso de escolas técnicas e profissionais ou de universidades, graças ao estabelecimento de contratos de pesquisa. (UNESCO, 1998, p. 182).

A Conferência de Jomtien, adequada às modificações estruturais do capitalismo e com base na descentralização administrativa, propõe uma orientação política na educação básica pública, inserindo a parceria entre o setor público e o privado. Essas medidas incentivam a participação dos diferentes atores sociais à tomada de decisões em matéria educacional. E, como afirmamos anteriormente, não é à toa que o surgimento das ONGs como instituições do “bem” solidifica e representa o setor público não estatal no desenvolvimento dessas políticas. Percebe-se que há uma organização em todos os setores que não somente amarram as orientações, mas permitem que elas fluam: Estado reformado, surgimento das ONGs, política educacional regulada nacional e transnacionalmente.

Além dos aspectos que incentivaram a relação público-privada, a Conferência de Jomtien introduziu diretrizes que hoje se fortalecem com o discurso dos parceiros privados da educação – a educação ao longo de toda a vida e os quatro pilares da educação. Segundo Melo (2009, p. 895), “[...] após Jomtien, se iniciou no Brasil e na América Latina um movimento de centralização na educação básica e no esvaziamento dos conteúdos formativos, em nome de uma formação genérica, de base psicológica, individualista”.

A individualização do sujeito e a educação ao longo de toda a vida são tomados pelos empresários nos anos de 1990 como eixos diretivos da formação de trabalhadores flexíveis e adaptados aos novos tempos, visto conceberem a educação como meio da melhoria dos recursos humanos, logo, via para resolução dos problemas sociais. Similar discurso se observa no Fórum de Incheon (2015) e nas diretrizes educacionais do IAS, por meio da educação integral, baseada em competências, cujo núcleo articula a formação das competências cognitivas, aliadas às socioemocionais.

No ano 2000, na cidade de Dakar, um novo encontro promovido pela Unesco contou com a participação de 180 países e 150 ONGs, reiterando o compromisso assumido em Jomtien. Propôs-se, nesse evento, uma educação como a chave para o desenvolvimento sustentável⁷⁵, para a segurança, a paz e a estabilidade dentro e fora de cada país envolvido. No documento síntese, denominado “Marco de Ação de Dakar”, o Fórum destaca que seu grande objetivo é “educar todos os cidadãos, de todas as sociedades”. (UNESCO, 2000, p. 4). Passados dez anos da Conferência de Jomtien, a universalização da educação é proposta de ação, que nesse Fórum, passa a ter um prazo de execução de 15 anos.

No Brasil, o Fórum coincidiu com a aprovação do Plano Nacional de Educação e que, segundo o que consta na apresentação do documento, “oferece a oportunidade para um novo e decisivo salto para colocar o Brasil em sintonia com as demandas na nossa época”. (UNESCO, 2000, p. 5). O Plano brasileiro, ao mesmo tempo que foi aclamado como um feito para atingir patamares qualitativos na educação, se constituiu num documento inócuo, tanto do ponto de vista de sua realização – devido a um dos vetos no Plano da meta do financiamento –, como para servir como modelo para a construção dos planos em níveis estadual e municipal. As orientações do Fórum para a concretização dos planos já anunciavam a necessária parceria com representantes do povo, líderes comunitários, pais, educandos, organizações não governamentais e a sociedade civil.

Há, portanto, uma continuação da valorização da participação das organizações sociais no papel educativo, fortalecendo a atuação do setor privado na educação pública. No documento do Fórum de Dakar, encontramos diversas vezes expressões que solidificam isso, a exemplo da orientação na elaboração dos Planos: “cada plano nacional será desenvolvido sob a liderança governamental, **consultando direta e sistematicamente a sociedade civil nacional**”. (UNESCO, 2000, p. 9, destaques nossos).

Essa orientação para consulta ao setor privado revela o “esquecimento” de associações de educação, universidades, grupos de pesquisas como partícipes qualificados para a construção dos grandes projetos educacionais no país. Essa prática tende a ser exemplo extensivo aos municípios que, tomados pelos modelos nacionais, não têm a cultura de procurar orientação ou auxílio para o desenvolvimento de suas políticas nas universidades ou outras associações de pesquisa.

A secundarização da academia é também constatada na fala das entrevistadas das secretarias de educação, quando questionadas sobre as parcerias que o município mantinha

⁷⁵ Sobre os aspectos relativos à relação educação e desenvolvimento sustentável consultar: Zotti, Vizzotto e Corsetti (2017).

com as instituições locais de ensino: “[...] foi bem frustrante a parceria com a Universidade⁷⁶; ela nos trouxe professores que trabalhavam no dia a dia, assim, e isso foi muito senso comum, foi bem complicado”. Noutro município, como o Sistema Positivo atende a todas as necessidades locais, a procura por outras instituições educacionais não se faz necessária. Em outro, onde está instalada uma universidade pública, a entrevistada da secretaria de educação diz que até procuram a universidade para questões pontuais, como algumas formações, auxílio para alguns articuladores de áreas, mas a rede de ensino considera-se com certa autonomia: “[...] com certeza, mas não que a gente entregou na mão de uma universidade para vir e fazer o trabalho, porque a gente está mais autônoma nesse sentido”. Nesse caso, o município incorre numa contradição, visto que deseja ser autônomo somente quando se refere à universidade, mas não percebe a dependência criada quando estabelece parceria com o setor privado.

A massiva cultura de participação do setor privado, que se reflete nos municípios brasileiros, solidificou uma herança que está em curso desde Jomtien. Muito embora, nessa conferência, se desejasse que a educação (primária) fosse pública e gratuita, assumida pelo Estado, em Dakar tal intento foi reforçado, mas “o papel do Estado deve ser suplementado e apoiado por parcerias ousadas e abrangentes em todos os níveis da sociedade” (UNESCO, 2000, p. 15), em que ser ousado significa parceria com o Terceiro Setor (público não estatal) e o setor privado (lucrativo).

O discurso de Jomtien é reconhecido pela CNI em 1993, propondo urgência na universalização da educação básica e garantia da escolaridade para todos, no mínimo até 18 anos. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI, 1993). A positividade presente nessa concepção empresarial entra em contradição quando analisamos o perfil do trabalhador que se deseja formar, ou seja, aliado “à exigência da formação de um trabalhador que seja economicamente produtivo e pleno cidadão⁷⁷”. (CNI, 1993, p. 10).

As seis metas definidas em Dakar, cujo maior objetivo é oferecer Educação para Todos (EPT), de forma efetiva, equitativa e sustentável, estabelece estratégias de execução, as quais exaltam o conhecimento do setor privado. Lê-se que o “setor privado tem muita experiência e um papel essencial a desempenhar na identificação das barreiras às metas da EPT e no desenvolvimento de políticas e estratégias para eliminá-las”. (UNESCO, 2000, p.

⁷⁶ A Universidade à qual a entrevistada se refere é comunitária e tem tradição na região Oeste de SC. A fundação do primeiro *campus* data da década de 1960. A falta de instituições de ensino superior público foi suprida por instituições comunitárias ou privadas, inicialmente chamadas de fundações educacionais. Aliás, essa região teve sua primeira universidade pública instalada somente em 2009 – Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS).

⁷⁷ Em outras análises, veremos que a plena cidadania a qual o documento se refere, diz respeito à formação polivalente, a qual seja capaz de oferecer ao indivíduo a adaptação a qualquer posto de trabalho.

22). Essa mesma sociedade civil, a fim de contribuir para efetivar os objetivos da EPT, deve engajar-se para a formulação, implementação e monitoramento de estratégias que desenvolvam a educação.

Vemos que já se anuncia um sistema de avaliação controlador, o qual no fundo tem como propósito assegurar que os objetivos da reforma sejam concretizados, ou seja, é necessário “desenvolver sistemas de administração e de gestão educacional que sejam participativos e capazes de dar respostas e de prestar contas”. (UNESCO, 2000, p. 17). Desse modo, as orientações de Dakar contribuíram para a efetivação de funções reguladoras por parte do Banco Mundial (regulação transnacional), em que a avaliação se torna um fim, ou melhor, com finalidades de controle e prestação de contas, como muito bem nos lembra Afonso (2009), quando se refere aos processos de *accountability*.

No Brasil, esse controle acaba determinando a formulação da legislação educacional, das diretrizes curriculares, formulação e gestão dos Planos de Educação, sejam em âmbito estadual ou municipal e dos fundos de investimentos em Educação. (RABELO; MENDES SEGUNDO; JIMENEZ, 2009).

Todos esses processos que envolvem a participação da sociedade civil na educação, segundo o documento de Dakar, desafiam e oportunizam a disseminação de princípios democráticos por todo o mundo e têm o potencial de contribuir para o assentamento de alicerces para a consecução de uma Educação para Todos. (UNESCO, 2000).

Passados 15 anos, os objetivos construídos em Dakar não foram alcançados. Em 2015, novo Fórum foi convocado pela Unesco, que demarca objetivos em direção à educação para outra década e meia. O documento “Declaração de Incheon – Educação 2030: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos” (UNESCO, 2015) reafirma o movimento global de Educação para Todos.

A Declaração é fruto de um processo amplo de consultas de todos os países envolvidos, mediado pela Unesco e orientado pelo Comitê de Educação para Todos. A Educação 2030 se baseia em consultas de caráter temático sobre educação após 2015, que foram lideradas pela Unesco e Fundo das Nações Unidas para a Infância⁷⁸ (Unicef) na Reunião de Educação Para Todos realizada em Mascate, Omán, em maio de 2014, bem como consulta com organizações não governamentais nas cinco conferências ministeriais regionais também organizadas pela Unesco. No entanto, um marco importante no desenvolvimento da Conferência de Incheon é o acordo de Mascates, que foi adotado na Reunião de Educação

⁷⁸ Em inglês: *United Nations Children's Fund*.

Para Todos em 2014 e que orientou o objetivo mundial de educação, suas metas e meios de implementação associados segundo o proposto pelo Grupo de Trabalho sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. (UNESCO, 2015).

O documento expressa o reconhecimento dos esforços feitos para promover o progresso na educação, mas afirma que ainda estamos longe de alcançar a educação para todos. Diante dessa constatação, a Declaração propõe, rumo a 2030, uma nova visão para a educação com vínculo direto entre a relação educação e desenvolvimento sustentável:

Nossa visão é transformar vidas por meio da educação ao reconhecer seu importante papel como principal impulsionador para o desenvolvimento e para o alcance de outros ODS⁷⁹ propostos. Comprometemo-nos, em caráter de urgência, com uma agenda de educação única e renovada, que seja holística, ousada e ambiciosa, que não deixe ninguém para trás. Essa nova visão é inteiramente captada pelo ODS 4 ***“Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”*** e suas metas correspondentes. (UNESCO, 2015, p. 01, destaque do original).

Essa “nova visão” reafirma que a educação é um “bem público, um direito humano fundamental e a base que garante a efetivação de outros direitos”, é essencial para “a paz, a tolerância, a realização humana e o desenvolvimento sustentável”, bem como elemento-chave para atingir o “pleno emprego e a erradicação da pobreza”. Por isso, o esforço deve estar concentrado na busca da equidade e da inclusão, da qualidade nos resultados da aprendizagem, numa abordagem de educação ao longo da vida. (UNESCO, 2015, p. 1).

Cabe ao Estado ser o responsável pela educação, mas pode compartilhá-la com a sociedade civil, ou seja,

La sociedad civil, los docentes y educadores, el sector privado, las comunidades, las familias, los jóvenes y los niños, todos juegan papeles importantes en la materialización del derecho a la educación de calidad. Es rol del estado es esencial al establecer y regular estándares y normas. (UNESCO, 2015, p. 16).

⁷⁹ ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. O Grupo de Trabalho Aberto sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável está no centro da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015. Na Conferência Rio+20, os Estados-membros concordaram e propuseram um processo para elaborar um conjunto de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com sentido universal e aplicáveis a todos os países. Por isso, a Assembleia Geral da ONU formou um grupo de trabalho intergovernamental e aberto, composto por 30 membros e com a função de elaborar os objetivos. O resultado desse trabalho foi o relatório “Introdução à Proposta do Grupo de Trabalho Aberto para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável”, incorporado na Agenda de Desenvolvimento Pós-2015. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/post-2015-development-agenda/>>. Acesso em: 20 set. 2016.

Para tal fim, afirma a garantia do fornecimento de educação primária e secundária gratuita, equitativa, de qualidade e com financiamento público por 12 anos, sendo no mínimo nove anos de educação obrigatória, além de indicar a educação pré-primária de pelo menos um ano e o compromisso de oferecer educação, cuidado e desenvolvimento de qualidade na primeira infância. Além disso, faz referência ao grande número de crianças e adolescentes fora da escola e a necessidade de medidas imediatas para garantir que todas as crianças estejam na escola e aprendendo. (UNESCO, 2015).

A educação de *qualidade e a melhoria dos resultados de aprendizagem* são colocadas como um compromisso que exige o “reforço” de insumos e processos, além da avaliação para medir os resultados de aprendizagem. Esse “reforço” passa pela formação dos educadores e professores e a disposição de recursos para que suas ações sejam eficientes e eficazes.

A Declaração reforça que a educação de qualidade assegura a aquisição de habilidades básicas em alfabetização e matemática, bem como habilidades analíticas, capacidade de resolver problemas e habilidades interpessoais e sociais.

Para que uma agenda global e a preocupação com educação? Segundo a Declaração, os países devem se preocupar com uma educação relevante e “responder a mercados laborales que cambian rápidamente, a los avances tecnológicos, a la urbanización, a la migración, a la inestabilidad política, a la degradación ambiental [...]”. (UNESCO, 2015, p. 15).

A fim de alcançar o ODS 4, será necessário mobilizar esforços não apenas nacionais, mais mundiais e que apontam para:

[...] alcanzar alianzas efectivas e inclusivas; mejorar las políticas educativas y cómo trabajan en conjunto; asegurar sistemas educativos altamente equitativos, inclusivos y de calidad para todos; movilizar recursos para financiar la educación de forma adecuada; asegurar el monitoreo, seguimiento y evaluación de todas las metas. (UNESCO, 2015, p. 17).

A preocupação com a avaliação é notória no documento. A declaração ao delimitar sua estratégia diz que os Estados devem se basear nas lições da EPT e nos objetivos de desenvolvimento do milênio, cujos enfoques estratégicos devem ser de baixos custos (eficiência) e baseados em evidências.

A qualidade, segundo a Declaração, deve ser pautada em algumas diretrizes,

[...] a fin de garantizar una educación de calidad y condiciones para lograr resultados educativos efectivos, los gobiernos deben fortalecer los sistemas educativos mediante el establecimiento y mejoramiento de mecanismos apropiados, efectivos e inclusivos de gobernanza y rendición de cuentas; del control de calidad; de la gestión de la educación y los sistemas de

información; de mecanismos y procedimientos de financiamiento transparentes y efectivos; y de arreglos de gestión institucional, así como asegurar la disponibilidad de información sólida, accesible y oportuna. (UNESCO, 2015, p. 18).

Governança, prestação de contas, controle, são termos já conhecidos, especialmente os dois últimos que aparecem, ainda que com menor intensidade, em Dakar. Há uma ampliação do número de conceitos relativos à participação da sociedade civil que se firmam na declaração de Incheon com novo discurso para resolver problemas históricos e mundialmente comuns.

O que os documentos não explicam, muito embora reconheçam os problemas globais, são suas origens. A pobreza e as desigualdades sociais são fruto do modelo de produção, em cuja base reinam o lucro e a exploração. As medidas propositivas presentes nos documentos acabam por aumentar as desigualdades, pois a participação da sociedade civil e o setor privado lucrativo na proposição e implementação das políticas educacionais dos países signatários perpetuam a hegemonia burguesa e não a do trabalhador; os conceitos do capital baseado na produtividade, eficiência e a prestação de contas se tornam a principal ferramenta de controle. Estas inclusive são norteadoras das propostas dos parceiros da educação nos municípios pesquisados, especialmente a do IAS.

As sete metas estabelecidas em Incheon (2015) propõem uma série de estratégias, dentre as quais a que diz respeito ao desenvolvimento de alianças efetivas entre o setor público e o privado é relativa ao controle dos governos nos planos e nos currículos educacionais e no apoio ao desenvolvimento de sistemas de avaliação mais robustos para Educação para o Desenvolvimento Sustentável e para a cidadania mundial, a fim de avaliar os resultados de aprendizagem cognitiva, social, emocional e comportamental. Neste último caso, o IAS desenvolve um dos seus programas com base nas competências socioemocionais, o que será objeto de análise no próximo capítulo.

De Jomtien a Incheon, as orientações sobre os rumos da educação dos países signatários estiveram atreladas às demandas capitalistas, inclusive atuando na justaposição de conceitos inerentes ao momento histórico. Paralelo aos encontros organizados pela Unesco (1990, 2000, 2015), o Banco Mundial participou e apoiou a construção das diretrizes das Parcerias Público Privadas na Educação (PPPEs), cujo título é *O papel e o impacto das PPPEs na Educação*. (PATRIÑOS; BARRERA-OSÓRIO; GUÁQUETA 2009).

Ao final dos anos de 1990, um pequeno grupo de empreendedores começa a disseminar um discurso global sobre as parcerias público-privadas, cujo foco desenvolveu-se

em torno dos temas da educação para o desenvolvimento. Essa rede de empreendedores de políticas e especialistas em educação localiza-se numa seleta gama de organizações internacionais, empresas de consultoria transnacionais de educação e universidades globais – como o BM, o Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD), o International Finance Corporation (IFC), o Centro de Professores Britânicos (CfBT) e a Universidade de Harvard. O grupo tem sido responsável por promover a ideia de parcerias no interior do debate sobre desenvolvimento.

Representantes desse grupo, ainda nos anos de 1990, reuniram-se com a equipe temática sobre economia do BM e abriram uma linha de pesquisa e discussões sobre formas e alternativas privadas de oferta educacional, com foco inicial na África Subsaariana. Em 2001, no contexto do IFC, o mesmo grupo⁸⁰ de especialistas lançou um manual sobre PPPs na educação, sendo que o relatório mais divulgado pelo Banco Mundial é “O papel e o Impacto das PPPEs na Educação”, lançado mundialmente em 2009. Essa rede é que está por trás de uma série de eventos nos quais a ideia das PPPEs tem sido discutida por governos, políticos, agências doadoras, funcionários de organizações internacionais e acadêmicos.

A principal premissa da rede, segundo Robertson e Verger (2012, p. 1143), é a de que “a educação é um bem de consumo, e que o aluno é seu principal consumidor através dos pais”. Para tanto, a educação deve estar organizada pela lógica do mercado. Mas, para o grupo de empreendedores, o papel do Estado na educação é considerado importante a fim de minimizar as falhas de mercado e para responder às preocupações de equidade. Nesse sentido,

PPPEs são o guarda-chuva perfeito, pois enquanto o propósito subjacente e as lógicas de gestão da educação são garantidos de acordo com a lógica de mercado, dada a presença do setor privado como responsável pela oferta, o Estado assegura o ambiente político favorável e, o mais importante, o seu financiamento. (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1143).

Para Patriños, Barrera-Osorio e Guáqueta (2009), organizadores do documento, existem muitas formas de parcerias, em que o setor privado apoia a educação, por meio de atividades filantrópicas. O papel do governo é financiar, enquanto que o do setor privado é fornecer um serviço definido a um preço e um período de tempo específicos. Nesse sentido, o Estado, ao financiar as políticas educacionais, atua na esfera da regulação e da avaliação dos serviços educacionais. (ROBERTSON; VERGER, 2012).

⁸⁰ Constam como colaboradores desse grupo: Normam LaRoque (então diretor corporativo de finanças da Empresa Anderson Consulting, na Nova Zelândia), James Tooley (professor de Política do Reino Unido) e Michel Latham (assessor de Serviços Educacionais da CfBT), juntamente com Harry Patrinos (economista sênior de Educação do BM). Essas pessoas têm sido fundamentais para o avanço das PPPEs na educação. (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1142).

Segundo o documento, as PPPE são positivas porque: podem criar concorrência no mercado educacional, o que provocaria a reação a essa concorrência, oferecendo qualidade na educação pública; com elas, a contratação de professores é feita de forma mais flexível; e sua contratação é feita por meio licitatórios. As PPPE se constituem como um meio termo entre entrega do governo e privatização direta. (PATRIÑOS; BARRERA-OSORIO; GUÁQUETA, 2009).

Para Robertson e Verger (2012, p. 1.146), “as PPPEs são uma metanarrativa que está contribuindo para a transformação do setor na educação, particularmente no que diz respeito à gama de atores privados e o concomitante aumento da autoridade privada”.

Essa autoridade é convalidada com forte apelo qualitativo, por meio de evidências. Segundo Patriños, Barrera-Osorio e Guáqueta (2009), as evidências em todo o mundo mostram como positiva a correlação entre a oferta privada de educação e os indicadores de qualidade, e isso sugere que o setor privado pode oferecer educação de qualidade a baixo custo. Essas evidências demonstram que alunos que estudam em escolas privadas financiadas com recursos públicos têm melhor desempenho do que os que estudam em escolas públicas (geridas e sustentadas com recursos públicos).

A ascensão dos atores privados na construção da indústria das PPPEs se concentra em países como a Austrália, Reino Unido e Estados Unidos. Essa indústria de forma crescente exporta globalmente sua *expertise*, incluindo um número crescente de bancos, fundações, *think tanks*⁸¹, os quais atuam como fonte de autoridade com orientação pró-mercado. (BALL, 2014).

Ball (2014)⁸², em seu trabalho, explora e analisa as grandes redes de empresas educacionais, formadas mundialmente por filantropos e organizações sociais, que se ajudam mutuamente num fim único – privatizar a educação por meio de mecanismos multifacetados e inter-relacionados. Há, portanto, em nível mundial, uma rede significativa de atores privados,

⁸¹ Os chamados *think tank*, são instituições que produzem ideias que se alinham a interesses econômicos e políticos. São redes que o próprio Ball classifica como complexas, pois se interligam tendo muitas relações entre instituições, filantropos com objetivos comuns, criando soluções óbvias para os problemas sociais e econômicos. (BALL, 2014).

⁸² Ball, no livro *Educação Global S.A., novas redes políticas e o imaginário neoliberal* (2014), analisa uma série de processos de mercantilização da educação, por meio das parcerias do setor privado na educação pública e das formas novas de filantropia. O autor identifica dois eixos principais de tendências globais na política educacional – (1) escolha das escolas pelos pais e o papel da escolaridade privada (2) e a reforma dos sistemas de ensino públicos juntamente às linhas gerencialistas e empreendedoras. No primeiro caso, trata-se de um conjunto de argumentos neoliberais sobre uma desestatização, que sujeita as empresas públicas à concorrência ou à entrega dos serviços de educação para o setor privado. No segundo, o qual Ball chama de mais pós-neoliberal, pois reafirma o papel do Estado, mas em uma nova forma, com novas modalidades envolvendo uma mudança de governo para governança. “O primeiro envolve formas de privatização exógenas e endógenas (metatroca) e o segundo, novas formas de prática e cultura organizacional (metaorganização)”. (BALL, 2014, p. 37).

de olho no novo mercado educacional que vem se formando a partir da redefinição do papel do Estado, porém com seu necessário financiamento.

As PPPEs se constituem, em nível global, num dos mais recentes mercados, resultado de processos associados ao neoliberalismo e à globalização econômica. O Estado se tornou poroso, como afirmamos no início deste capítulo. Ele assume um papel mediador entre as diversas forças que nele atuam. Os organismos multilaterais contribuem para a formação de uma educação de novo tipo, em que o setor privado se constitui como voz ativa na definição das políticas locais.

Observamos que as orientações dos organismos multilaterais quanto à relação público-privada na educação impacta as políticas locais, tanto que muitas das concepções norteiam as propostas educativas dos parceiros nos municípios pesquisados.

A acentuação da perspectiva privatista e neoliberal nos países signatários tem como marco as políticas adotadas a partir dos anos 1980 (Consenso de Washington). Reformas passaram a compôr os ajustes estruturais e na educação, as concepções voltaram-se à teoria do capital humano, à sociedade do conhecimento e à formação para a vida toda, ou seja, é necessária uma adaptação, pois o mundo (mercado de trabalho) está em constante transformação e exige cidadãos-trabalhadores mais flexíveis.

Entendemos ainda que há uma homogeneidade global da agenda transnacional, em que a participação do setor privado na educação proporciona o fortalecimento privado, especialmente por meio de redes e com forte apelo à efetivação da sociedade civil na definição e execução das ações educativas. No entanto, as reformas são paliativas e corretivas em que seus propositores, especialmente o BM, se tornam também instâncias reguladoras.

As conferências e fóruns mundiais de educação, bem como as orientações contidas no documento das PPPEs, de cunho economicista, embora deem continuidade à educação estatal, a distanciam do conceito de público como interesse da coletividade. Por isso, reformas que não alteram a estrutura do capital continuarão a servir para alimentá-lo e perpetuar sua condição de exploração.

Por fim, esse capítulo procurou demonstrar que:

– Na sociedade capitalista o Estado é mais um bloco de poder e contribui para ajustar o capital global com o local. Por isso, valoriza os interesses privados, aproximando, também pela via da educação, a relação público-privada. Entendemos que o Estado em relação à política educacional redefine suas formas de atuação e regulação, com base nos princípios da Nova Gestão Pública. O formato do Estado atual facilita a construção das parcerias, seja em âmbito nacional, estadual ou municipal.

– A educação estatal, embora pública, nunca se constituiu direito de todos, pois historicamente os interesses privados orientaram as políticas educacionais no país. Mesmo que o discurso em pauta dos parceiros da educação seja o de universalizar a educação básica e mantê-la estatal, a concepção do perfil formativo está alinhada apenas às necessidades do mercado, ignorando processos de formação mais ampla.

– A trajetória histórica da relação público-privada evidencia os interesses privados, os quais se sobressaíam na definição das políticas educacionais, mesmo quando a educação privada era sinônimo de escola privada ou confessional (elitizada). No contexto histórico que marca o capitalismo do século XXI, as marcas dos ideais do setor privado, mesmo quando admitem a universalização da educação, continuam a consolidar interesses próprios, agora sob o prisma da necessidade de uma educação que forme quadros para o mercado de trabalho. Esse entendimento é tomado pelo Estado e facilita os processos de construção das parcerias.

– As mudanças ocorridas com a Reforma do Aparelho do Estado, cujas premissas básicas foram a descentralização e a eficiência, demarcaram uma nova concepção educativa, agora podendo sofrer influências do Terceiro Setor e do privado lucrativo. Estes, por sua vez, aparecem com propósitos educacionais que parecem resolver os problemas educacionais por meio da construção das parcerias.

– O Estado não é o único que regula, muito embora seu poder centralizador na definição das políticas educacionais possibilite um controle significativo sobre os rumos da educação. Mas a sociedade civil, consoante os ajustes neoliberais, forma um conjunto também regulatório, cujas concepções mercadológicas invadem a educação. Desse modo, a sociedade civil, leia-se “representantes do mercado”, acabam sendo um elo necessário à educação que procura formas de organização para os novos tempos.

– A regulação indica que a ação pública não é desenvolvida somente pelo Estado, mas por uma multiplicidade de atores que se diferenciam pelo nível de poder e pela natureza privada das instituições: lucrativa ou sem fins lucrativos.

– A participação cada vez mais ativa (e eficiente) da sociedade civil na educação compôs um novo governo, a saber, a governança, e, com ela, os conceitos de participação e democracia se ajustam às necessidades atuais da relação público-privada. Essa nova configuração estatal é tomada como moderna, pois segue orientações de grupos de poder econômico como o BM e empresários, facilitando o caminho para as parcerias na educação.

– No Estado capitalista atual, regulador, a democracia é relativizada à participação formal, tanto em nível individual quanto coletivo. Esses são chamados para resolver problemas locais, quando, na verdade, muitos são de ordem geral.

– Os organismos internacionais, em especial, o BM, contribuíram muito para a disseminação de políticas que valorizam a parceria público-privada, orientando países sobre suas políticas educacionais locais, cujo foco remonta a reformas paliativas, as quais tentam manter a paz mundial e formar pessoas capazes de resolver seus próprios problemas e conflitos. Concepções dessa natureza ultrapassaram as fronteiras transnacionais e se materializaram em políticas educacionais dos parceiros da educação nos municípios, a exemplo do IAS.

– As reformas dos Estados, que também marcaram presença no Brasil em 1995, possibilitando que a relação público-privada fosse legitimada, fortaleceram sistemas de controle e prestação de contas, principalmente por meio de avaliações externas.

– A sociedade civil, compreendida como do “bem”, facilita a construção das parcerias, pois é vista como exemplo de voluntariado, de esforço mútuo. Além das instâncias não lucrativas, nos municípios pesquisados, as empresas privadas estão tomando espaço como parte da sociedade civil, nas redes públicas.

– A redução da democracia à participação e o fortalecimento do termo governança contribuíram para a construção das parcerias. Embora esses termos não tenham sido evidenciados de maneira incisiva nos dados empíricos, a literatura os aponta como elementos da nova configuração do Estado moderno, poroso e aberto às parcerias, cujo objetivo é “encontrar soluções locais para problemas que são muitas vezes de ordem geral” (OLIVEIRA, 2011, p. 83).

– As orientações das organizações multilaterais, no que diz respeito à relação público-privada, secundariza o papel de outras instituições de pesquisa como as universidades, pois toma lugar com suas diretrizes, cujas propostas são colocadas em prática pelos parceiros privados.

E em que todas essas considerações contribuem para desnudar o objetivo desta tese? São elementos políticos que perpassam a concepção das políticas educacionais dos municípios pesquisados, em que a tendência das parcerias encontra uma explicação maior que a simples decisão de seus gestores. As análises postas neste capítulo enredam um contexto político, econômico e ideológico propício à construção da relação público-privada, inclusive nesse momento histórico, cujas mudanças nas políticas sociais no Brasil avançam a passos largos. Os desdobramentos são derivados da reconfiguração do papel do Estado na sociedade financeirizada, que tudo privatiza e deseja hegemonizar suas concepções à luz da racionalidade econômica.

É a relação que tratamos no capítulo teórico-metodológico entre o universal e o singular, ou seja, entre o global e as políticas educacionais locais. As análises aqui postas representam a mediação, o particular, que determinam a essência do singular e apontam seus elementos.

O próximo capítulo evidencia a relação público-privada nos municípios eleitos para a pesquisa, caracterizando-os e identificando diversos fatores que contribuíram para a construção das parcerias. Além disso, traremos para o debate as associações de municípios e os conselhos municipais de Educação, a fim de discutirmos os papéis que tais instâncias exercem nos municípios quando se trata de parcerias.

CAPÍTULO 3 – O ESTADO DE SANTA CATARINA E A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

Na definição do campo empírico, conforme reflexões apresentadas no primeiro capítulo, introduzimos aspectos relativos aos municípios do estado catarinense, especialmente em relação a dados estatísticos populacionais e às mesorregiões a que pertencem. As mesorregiões apontaram para o reconhecimento de que, na Oeste⁸³, há significativa presença do setor privado atuando como parceiro no desenvolvimento das políticas educacionais.

Neste capítulo, apresentamos breve apontamento acerca da história de Santa Catarina e o desenvolvimento dos municípios até o contexto atual, especialmente transitando pela municipalização da educação, marcadamente iniciada no estado catarinense nos anos de 1990. Esse processo resultou na transferência de responsabilidades exclusivas ao município no atendimento da educação infantil e também do ensino fundamental e suas modalidades.

A incursão histórica do desenvolvimento dos municípios abrange o modo de organização do Estado brasileiro, cujo modelo federativo é tripartite, e o ente municipal, reconhecido desde a Constituição Federal (CF) de 1891, carrega consigo marcas daquilo que Araújo (2005) chama de movimentos pendulares de centralização e descentralização. Para os aspectos educacionais, essa análise histórica é de fundamental importância, visto que a relação público-privada de que tratamos nesta tese se orientou em concepções que nortearam o processo de descentralização nos anos de redemocratização do país. A conotação de democracia e de participação que acompanhou o discurso também se fez presente na municipalização do ensino.

Como vimos demonstrando, conforme os propositores da Reforma do Aparelho do Estado, a descentralização da educação se caracterizou pela busca da qualidade de ensino na educação, visto que a municipalização torna o processo mais eficiente, segundo a própria orientação dos organismos internacionais. Desse modo, a descentralização por meio da municipalização proporcionaria definições locais, inclusive com a participação da sociedade civil.

Também apontamos que, em estudos anteriores (ADRIÃO et al., 2009; MIRANDOLA, 2010), a municipalização foi pressuposto das parcerias com os sistemas privados de ensino, especialmente nos estados paulistas. Em que pese as parcerias nos

⁸³ Ferreira e Silva (2014) demonstram que, na região Oeste se concentra a maior parte dos municípios com sistemas privados de ensino. Em que pese nossa pesquisa abranger a relação público-privada, o apostilado é uma das manifestações que caracteriza a relação público-privada e foi o foco da pesquisa dos autores.

municípios catarinenses não serem apenas com apostilados, a municipalização poderia se apresentar como elemento definidor das parcerias?

Os municípios que formam o campo empírico da pesquisa serão apresentados, bem como seus parceiros e produtos. Conhecer os municípios eleitos para a pesquisa contribui para compreensão da relação com o estado catarinense, suas condições econômicas e estruturais e de dados educacionais. Os parceiros a serem analisados são o Instituto Ayrton Senna (IAS), Sistema Privado de Ensino (SEFE), Editora Positivo e Sistema de Ensino Bom Jesus. Nesse momento, conheceremos as razões que motivaram a construção das parcerias, pautadas nas entrevistas e análises documentais.

Incluso ao debate, perpassaremos pelos colegiados de Educação das Associações de Municípios (AM) e do Conselho Municipal de Educação (CME).

Nos colegiados de Educação e suas associações, queremos compreender em que medida eles podem influenciar nas decisões das redes de ensino quanto às parcerias. No Brasil, o contexto de criação das AM foi paralelo à criação da Associação Brasileira de Municípios (ABM) no período em que estes entes desejavam se fortalecer.

Quanto aos CME, são tomados na pesquisa, pois são responsáveis pela expedição de normas ou diretrizes que podem orientar ou normatizar a relação público-privada, visto que nos três municípios o setor privado tem ocupado lugar central na condução da educação pública. Tencionamos saber em que medida o CME tem participado das decisões locais e regulamentado essas políticas.

Entendemos que o presente capítulo responde aos objetivos específicos de caracterização dos parceiros privados da educação pública, de identificação dos sujeitos que contribuem para a construção e de análise do papel dos diversos atores sociais nas decisões políticas dos gestores públicos quanto às parcerias entre o setor público e o privado. Esse levantamento contribui para análise do contexto que baliza o processo de construção das parcerias.

Se o capítulo anterior nos permitiu esclarecer o contexto que se formou favorável à relação público-privada, neste procuramos conhecer o contexto local, inclusive respondendo parte significativa das perguntas que derivaram do problema de pesquisa.

3.1 Santa Catarina: constituição, história e a descentralização da educação aos municípios

3.1.1 Notas sobre a história do estado de Santa Catarina

Desde 1515, as terras que formariam Santa Catarina entraram na rota dos navegantes europeus. À época, o litoral catarinense era habitado por índios Carijós do Grupo Tupi-Guarani. (SANTA CATARINA, 2017).

Ainda em 1534, o rei de Portugal, D. João III, distribuiu o Brasil para 12 capitães donatários, e a capitania de São Vicente (hoje estado de Santa Catarina) foi entregue a Pero Lopes de Souza. No entanto, a grande quantia de terras entregues a uma família apenas motivou briga entre os herdeiros que foi resolvida somente em 1711, quando a Coroa Portuguesa compra as terras da Capitania e passa a jurisdição do território à Capitania de São Paulo, a qual foi criada em 1709. (SACHET; SACHET, 1997). Segundo os autores, a partir de 1730, Portugal reestrutura a capitania de Santa Catarina para servir de ponta avançada, no extremo sul, do domínio português na América. Esse domínio tinha razões políticas, visto que a instalação da Colônia Sacramento (hoje Uruguai) possibilitou que fosse implantado um sistema de defesa no litoral.

Inúmeras disputas por terras entre espanhóis e portugueses ocorreram no período colonizador. Em Santa Catarina, os espanhóis ocuparam a ilha catarinense em 1777, mas com o tratado de Santo Idelfonso ela é devolvida à Coroa Portuguesa.

As primeiras cidades que surgiram na capitania de Santa Catarina foram Nossa Senhora de São Francisco (1658, hoje São Francisco do Sul), Nossa Senhora do Desterro (1675, atual Florianópolis) e Santo Antônio dos Anjos da Laguna (1676, hoje Laguna).

O povoamento açoariano caracterizou a primeira iniciativa de colonização. Esse povoamento

[...] não buscou, apenas, o objetivo econômico. Ele não foi ativado para abrir uma nova região produtora do Brasil de meados do século XVIII. Ele ocorreu, principalmente, para resolver dois problemas da Coroa Portuguesa: o excesso da população nos Açores e a necessidade de manter uma força militar do domínio Português no cone sul. (SACHET; SACHET, 1997, p. 40).

Dando continuidade à colonização, chegaram os alemães em 1829, originários de Bremem (Alemanha), os quais se instalaram em São Pedro de Alcântara, seguido de outras colonizações alemãs do Vale do Itajaí (1860-1893). Os imigrantes italianos vieram um pouco

mais tarde, em 1836, e fundaram a colônia Nova Itália no Vale do Rio Tijucas. Em 1877, são fundadas outras colônias, como a do Vale de Urussanga. (SACHET; SACHET, 1997). Os limites do estado foram sendo definidos a partir de 1916.

Os imigrantes foram decisivos para a concretização de grandes empreendimentos no estado, sendo possível iniciar uma modesta base industrial artesanal que possibilitou a diversificação dos processos agrícolas.

Como veremos, a colonização do oeste catarinense ocorreu mais recentemente, por ocasião de processos migratórios de descendentes de alemães e italianos do vizinho estado do Rio Grande do Sul.

No que diz respeito aos aspectos econômicos sociais, o estado de Santa Catarina ocupa a sexta posição no Brasil (IBGE, 2016), possuindo um parque industrial diversificado e distribuído por várias regiões. Conforme informativo publicado pela Secretaria da Fazenda de Santa Catarina (SANTA CATARINA; SEBRAE, 2013, p. 10), observamos que,

No Oeste, Meio Oeste e Extremo Oeste destaca-se a agroindústria. Ao Sul, o complexo cerâmico, mineral, químico e de confecções de artigos do vestuário, no Planalto catarinense o complexo madeireiro, papel e celulose, no Vale do Itajaí o complexo têxtil, ao Norte o complexo eletromecânico e um importante polo moveleiro e, por último, mas não menos importante, o complexo tecnológico distribuído em três importantes polos, na capital do Estado – Florianópolis, e também nas cidades de Blumenau e Joinville.

Santa Catarina se destaca ainda pelo índice do Gini⁸⁴, que, em 2013, foi de 0,483, cuja média brasileira é de 0,501, colocando-se em primeira posição no Brasil. O estado catarinense, ao lado do Distrito Federal, possui a maior expectativa de vida do país, na faixa de 77,3 - 78,1 anos (FIESC, 2015).

No *ranking* nacional referente ao IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), é o segundo colocado (0,840), ficando atrás apenas do Distrito Federal (0,874). Encontra-se entre os três estados da Federação com o menor índice de reprovação no ensino fundamental e é primeiro colocado quanto à menor taxa de analfabetismo (3,1%). (SANTA CATARINA; SEBRAE, 2013, p. 13).

Nos últimos anos, o estado tem pautado seu planejamento a partir de quatro concepções-chaves⁸⁵, a saber: 1. descentralização; 2. municipalização; 3. prioridade social; 4. modernização tecnológica. Com elas, o governo busca alianças múltiplas e flexíveis que

⁸⁴ O índice de Gini: medida do grau de concentração de uma distribuição, cujo valor varia de zero (a perfeita igualdade) até um (a desigualdade máxima). (IBGE, 2016).

⁸⁵ Planejamento do Governo de Santa Catarina na Gestão de Luiz Henrique da Silveira (2007-2010).

consolidam os diversos aglomerados produtivos do estado, aumentando sua competitividade de forma integrada e harmônica. (SANTA CATARINA, 2007-2010).

A descentralização em Santa Catarina é parte da gestão estadual, caracterizando-se como política de governo desde 2003, quando o governador Luiz Henrique da Silveira implanta um modelo de descentralização político-administrativa para a promoção do novo desenvolvimento regional. A nova organização se materializou por meio da criação de 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR), hoje Agências de Desenvolvimento Regionais (ADR) e seus respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR). As primeiras são comandadas por um secretário, com *staff* de secretário de Estado, estando no topo de um organograma constituído, na sequência, por um diretor geral e diretores setoriais, além de funcionários públicos e pessoal de cargos comissionados. (BIRKNER; TOMIO, 2011).

O modelo de descentralização político-administrativa no estado catarinense pressupõe um dos seus tipos, a saber, a desconcentração. Isso porque desconcentrar significa “a delegação de autoridade ou responsabilidade administrativa em níveis inferiores dentro do ministério e agências de governo central”. (OLIVEIRA, 1999, p. 14). Desse modo, segundo o autor, a delegação de autoridade a entidades locais ou regionais dependem do outorgante, visto que não possuem personalidade jurídica. Exemplos de desconcentração, em âmbito municipal, são as secretarias diversas (educação, saúde...) e no âmbito estadual, as ADR⁸⁶.

A partir desse modelo político-administrativo, que caracteriza o estado moderno em Santa Catarina, o processo de municipalização se acentuou na educação, acompanhando a concepção constitutiva desse modo de gestão. No entanto, a descentralização não é novidade deste século. Suas características perpassam outros momentos na história de nosso país e proporcionam a compreensão do desenvolvimento do município como elemento constitutivo do federalismo brasileiro.

⁸⁶ Moreira (2014), com base em estudo desenvolvido na 26ª SDR (Canoinhas), procurou analisar se o modelo adotado em SC realmente caracteriza a descentralização administrativa. O autor conclui que o modelo catarinense não se configura verdadeiramente num processo de descentralização administrativa. O que houve foi um processo de desconcentração administrativa, pois as SDRs ainda possuem pouca autonomia em relação às destinações orçamentárias e ainda dependem muito das decisões tomadas na capital catarinense. Os municípios que compõem a SDR apenas elencam suas necessidades e repassam o pedido para o governo estadual, ou seja, o orçamento ainda não é descentralizado. Destaca que a SDR é utilizada como cabide eleitoral, no sentido de acomodar os aliados do governador em cargos políticos. Para o autor, a tão decantada descentralização administrativa em Santa Catarina não passa de conversa politiqueria.

3.1.2 Marcas históricas da institucionalização dos municípios no modelo federativo brasileiro

Concordamos com o entendimento de Araújo (2005), que analisa a relação entre municipalização e a questão do federalismo brasileiro. Dessa forma, apresentamos algumas reflexões que nos permitem entender não apenas o desenvolvimento do município como ente federado, mas como isso ocorreu sob o modelo federativo. A pesquisa da autora, que resultou em sua tese de doutorado, apresenta uma contribuição fundante para analisar as bases históricas e conceituais do município a partir do federalismo brasileiro e a organização do Estado. O Brasil se caracteriza por ser um país de regime republicano e de forma federada (ARAÚJO, 2005).

Somente com a Constituição de 1891 foi adotada a estrutura federativa, que possibilitou o rompimento com a tradição do unitarismo imperial. No Brasil, o federalismo⁸⁷ tem sua principal marca no descontentamento com o centralismo imperial, em prol da descentralização. Para Abrucio (1998), em nosso país, o federalismo nasceu antes de termos Estado, ou seja, o poder central (União) existiu antes de suas partes.

Conforme Araujo (2005, p. 75), desde a primeira Constituição brasileira, “o que se assiste é um movimento pendular entre fortalecimento dos aspectos descentralizadores do Estado, o que ensejou políticas educacionais mais ou menos centralizadas”.

Antes de prosseguirmos com o tema central desta seção, apresentamos os conceitos de descentralização e centralização, que serão diversas vezes nominados na trajetória histórica da constituição dos municípios.

Segundo Oliveira (1999), o binômio centralização/descentralização tem como elemento-chave a expressão “centro”. A centralização é caracterizada pelo fato de que as decisões são tomadas por um pequeno grupo, que expressa a vontade política do centro.

O autor classifica a descentralização em quatro tipos, a saber: desconcentração, delegação, devolução e privatização. Por descentralização “entende-se que as entidades regionais ou locais, com graus significativos de autonomia, definam as formas próprias com as quais vão organizar e administrar o sistema de educação pública em suas respectivas áreas de atuação”. (OLIVEIRA, 1999, p. 16).

⁸⁷ Segundo Abrucio (1998, p. 26) “o estabelecimento de um contrato federativo é o passo inicial para se constituir uma federação, como bem demonstra a experiência do federalismo americano, constituído sobre as bases da Constituição”. Para o autor, o termo “federal” significa ‘pacto’ – do latim *foedus*. O pacto federativo deve ser referenciado pelos participantes que desejam manter parte dos seus antigos direitos e, ao mesmo tempo, “estabelecer uma união entre eles capaz de assegurar a paz interna e externa, bem como potencializar a consecução dos interesses comuns”. (ABRUCIO, 1998, p. 27).

A descentralização se expressa por meio da administração direta para a indireta (exemplos são as autarquias, empresas de economia mista...) entre níveis de governo (relações intergovernamentais) e do Estado para a sociedade civil (privatização da educação). As modalidades da descentralização são classificadas em três: regionalização, municipalização e nuclearização. (OLIVEIRA, 1999). Nesta tese, especialmente nas seções seguintes, nos interessa a municipalização, visto que a relação público-privada, segundo o que demonstra o estado do conhecimento, foi evidenciada a partir desse processo.

A Constituição Federal de 1988 procurou romper com essa forma pendular entre centralização e municipalização, associando um dos padrões de organização federativa mais descentralizados entre todos os 16 países federalistas do mundo, mas com a ideia de tornar, no caso da educação, um sistema de ensino mais equânime. O Brasil é o único país do mundo com regime federativo que possui um terceiro ente. Isso se torna fundamental destacar, pois diz respeito a todas as formas de provimento dos direitos sociais, que não apenas o da educação. (ARAÚJO, 2005).

A maneira como o federalismo se constituiu no Brasil possibilita avançarmos no debate sobre a organização atual dos municípios, especialmente no campo da educação. Essa organização “imprime um formato à educação que deve ser oferecido por este Estado, ou seja, a forma que assumirão os poderes e as responsabilidades estatais na tarefa de educar a população”. (ARAÚJO, 2005, p. 77).

As assimetrias econômicas, populacionais, traçam diferentes perfis municipais e isso tem respingado na definição das políticas educacionais, visto que modelos federativos mais centralizadores acabam por prejudicar os municípios. Mas, por outro lado, a descentralização como forma de oferecer autonomia a esses entes também os prejudicou, uma vez que seu maior problema encontra-se nas questões econômicas e repartição dos tributos.

Nos momentos democráticos, as pautas para o desenvolvimento municipal foram reivindicadas pelos movimentos municipalistas, que nos anos de 1940 e 1950 desenvolveram grandes debates que resultaram em conquistas. E é também nesse contexto que surgem as AM.

A organização dos municípios no Brasil segue a tendência portuguesa, sendo que o conjunto de regras que regulavam as “Vilas” derivava das Ordenações Afonsinas (1446)⁸⁸. (ARAÚJO, 2005). As vilas, segundo Matsumoto, Franchini e Mauad (2012, p. 42), seguiam o modelo de administração municipal de Portugal. “Obedecendo à lógica do Município

⁸⁸ Mais tarde passaram a ser chamadas de Ordenações Manuelinas.

português, os Concelhos⁸⁹ instalados na colônia possuíam um presidente, três vereadores⁹⁰, dois almotacéis (fiscais e administradores) e um escrivão”.

As Câmaras municipais, presentes nas cidades e vilas brasileiras, eram compostas por membros eleitos e não eleitos, cujas atribuições não seguiam um padrão rígido, pois dependiam da sua localização e a quais capitânicas pertenciam. (MATSUMOTO; FRANCHINI; MAUAD, 2012).

Durante todo o período Imperial, as Câmaras foram ampliadas, possuindo patrimônio e finanças próprias e gozavam de um importante papel político. Como nos explica Araujo (2005), as Câmaras eram quase independentes do poder régio, mas estavam aliadas ao mandonismo dos senhores de terras que as dominavam. Contudo, com o ciclo do ouro (séculos XVII-XVIII) a situação começou a se reverter. A Coroa começa a exercer maior controle por meio de intendências que somente prestavam contas à metrópole.

Com a vinda da família real (1808) ao Brasil, o significado da administração na colônia foi alterado, iniciando o debate sobre organização federativa. Nesse sentido, o futuro do reino português em relação à colônia brasileira resultou num desmembramento com monarquia, mantendo-se durante todo o período Imperial o princípio da unidade territorial como prioridade nas decisões sobre a organização político-administrativa. (ARAUJO, 2005).

As modificações no papel desempenhado pelas câmaras municipais aconteceram a partir da independência do Brasil. As províncias são reconhecidas a partir de 1824. O poder do Imperador passa a ser centralizador e as câmaras se subordinam ao Conselho Geral da Província (ARAUJO, 2005), o que “retirou parte da autonomia dos municípios, engessando a capacidade de articulação política”. (MATSUMOTO; FRANCHINI; MAUAD, 2012, p. 46).

Mesmo com o país com essas características – poder centrado no imperador –, havia reivindicações federalistas, pois as províncias passaram a requerer governadores próprios, sendo que aos municípios sobrou apenas a conversão em peça auxiliar do mecanismo central.

Em 1834, foram criadas as assembleias legislativas provinciais, porém isso não diminuiu ou anulou o poder centralizador do rei. Nesse período, o municipalismo foi enfraquecido, devido ao fortalecimento das províncias. As Assembleias passaram a ter a responsabilidade de recolher tributos, o que lhes garantia o poder econômico, sendo que o federalismo e o municipalismo não eram propostas convergentes. (MATSUMOTO; FRANCHINI; MAUAD, 2012).

⁸⁹ Concelho é a designação lusitana para a circunscrição administrativa de categoria imediatamente inferior ao distrito, do qual é divisão; significa município. (ARAUJO, 2005, p. 116).

⁹⁰ Curiosamente destacamos a função do vereador: “verear”, ou seja, andar vendo como eram cumpridas as posturas dos Concelhos – e dos juízes, que zelavam pela paz.

Com a expansão da cultura cafeeira no sudeste brasileiro e o descontentamento com o Império, iniciaram as pressões para que o Brasil formasse uma unidade nacional, via descentralização federativa. A partir de 1891, todos os estados brasileiros tomaram por fundamento o município como unidade básica de organização política e administrativa, conforme artigo 68 da Constituição, o que favoreceu uma feição estadualista, fortalecendo os governadores de forma a garantir as oligarquias estaduais. (ARAUJO, 2005). E os municípios continuaram dependentes dos estados.

A forma como eram organizadas as receitas da União e dos estados deixava os municípios desprovidos, pois “exportação, propriedade, indústria e profissões são variáveis do desenvolvimento sócio-econômico e que os estados economicamente atrasados teriam uma arrecadação e uma capacidade de investimento menor”. (ARAUJO, 2005, p. 156). Os estados mais ricos não somente detinham uma economia mais forte, mas também ditavam os rumos do país.

No entanto, a partir de 1929, com o rompimento da política dos governadores, a necessidade de conter as massas urbanas e os movimentos do sertão, o caminho escolhido foi o centralismo. A revolução de 1930 não rompeu com o velho pacto oligárquico de 1891, mas seus desdobramentos foram materializados na Constituição de 1934, que procurou definir melhor a estrutura tributária do Brasil uniformizando e racionalizando impostos e taxas, com a definição mais nítida sobre as competências das três esferas de governo. (ARAUJO, 2005).

Se, com a Constituição Federal de 1934, observou-se a descentralização, com o Estado Novo, a centralização volta autoritária, dando plenos poderes ao presidente. Em 1946, com uma nova constituição, mais democrática, é que os municípios garantem alguma autonomia municipal nos termos de repartição de rendas, competências e na eletividade das funções públicas. Esse maior grau de autonomia municipal pode ser explicado, em parte, pela fundação, em 15 de março de 1946, da Associação Brasileira de Municípios (ABM)⁹¹, que inclusive lutava por uma reforma tributária que levasse em conta as necessidades dos municípios. Segundo o precursor da campanha municipalista, a restauração do município brasileiro seria o ponto de partida para a salvação nacional. A década seguinte (1950) foi marcada por congressos organizados pela ABM. (ARAUJO, 2005).

⁹¹ “A ABM foi criada como uma instituição de representação dos interesses do movimento municipalista, de demanda da esfera federal, e não do interesse dos Municípios *per se*. Do período de criação da ABM, as mudanças estatutárias mantiveram a visão ampla de participação de pessoa ou qualquer interessado na problemática municipal de participar na qualidade de sócio”. (MATSUMOTO; FRANCHINI; MAUAD, 2012, p. 87).

Esse fato nos é de interesse, pois as AM surgem como associações microrregionais na década de 1960. Buscavam uma organização mínima de reivindicações pontuais frente aos governos estaduais, “como a construção de uma ponte ou de uma estrada vicinal”. (MATSUMOTO; FRANCHINI; MAUAD, 2012, p. 159). Dedicaremos seção especial às AM na seção 3.3.1.

A ABM reivindicava uma melhor partilha de rendas e competências entre as três esferas administrativas, sendo que, da década de 1940 até o início do período da ditadura militar, o movimento municipalista obteve vitórias em favor dos municípios: 10% dos impostos sobre o consumo de mercadorias e 15% do total arrecadado sobre os impostos de renda de qualquer natureza. Além disso, nas receitas dos municípios foram incluídos os impostos sobre a propriedade territorial e urbana, sobre a transmissão de propriedade mobiliária intervivos e sua incorporação ao capital das sociedades. (ARAUJO, 2005).

No entanto, com o regime militar, essas conquistas são eliminadas e, em seu lugar, é criado o Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM, respectivamente). Os municípios, além da centralização financeira e política pela União, perderam muito nesse período, ficando apenas com dois impostos – o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto sobre Serviços (ISS). (ARAUJO, 2005).

Uma inovação importante na Constituição de 1969 foi a participação que os municípios passaram a ter na receita da União e dos estados, com “destaque para o imposto sobre lubrificante e combustíveis líquidos e gasosos; imposto sobre energia elétrica; imposto sobre minerais do País e Imposto sobre circulação de Mercadorias”. (ICM) (MATSUMOTO; FRANCHINI; MAUAD, 2012, p. 61-62).

A decisão pela descentralização federativa “de perfil municipalista na Constituição de 1988 foi marcada por premissas normativas ao invés de avaliações sobre as suas consequências na correlação de forças dentro da federação”. (ARAUJO, 2005, p. 177).

No caso da educação, muitos órgãos como a Associação Nacional de Educação (ANE), o Conselho Federal de Educação (CFE) e o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), dentre outros, olhavam com cautela a municipalização do ensino, pois entendiam que deveriam ser assegurados, em primeiro lugar, os recursos para que pudessem ser ofertadas as etapas da escolarização em boas condições. (ARAUJO, 2005).

Por outro lado, a Constituição de 1988, em relação à Carta de 1946 (ambas democráticas), representou um marco ainda maior para os municípios. A elevação do município para ente federado simboliza ganho de autonomia, pois passou a assumir um papel de maior importância na prestação de serviços locais, bem como na parte financeira. No

entanto, a mesma mão que oferta é a que tira, ou seja, os municípios, mesmo com os ganhos com a CF de 1988, ficaram enfraquecidos.

Ao mesmo tempo que os municípios incorporaram alguns impostos, outros recursos repassados a esses entes tiveram uma “farta renúncia fiscal dos impostos que constituem o FPM [...] com a redução do IPI para veículos automotores e para a linha branca”. (MATSUMOTO; FRANCHINI; MAUAD, 2012, p. 212).

Desse modo, esse modelo de federalismo brasileiro reconheceu os municípios como entes autônomos, mas a questão tributária continuou central, visto que, “de cada R\$ 100 arrecadados em tributos no país, o governo federal arrecada R\$ 70; os estados R\$ 25 e os Municípios R\$ 5,00”. (PINTO, 2012, p. 161). Como a maioria dos municípios brasileiros é pequena, tem capacidade mínima de arrecadação. Isso porque os principais tributos municipais, como o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e Imposto sobre Serviços (ISS⁹²), têm potencial significativo nos grandes municípios.

Concordando com o entendimento de que, após a Carta de 1988, os municípios ficaram prejudicados na questão financeira, Dourado (2013, p. 772) explica que, no Brasil, as grandes assimetrias acumulam “enormes desafios para fazer avançar o acesso e a permanência com qualidade aos diferentes níveis, etapas e modalidades da educação”. As assimetrias a que o autor se refere dizem respeito às desigualdades financeiras, fruto do modelo federativo brasileiro e poder de arrecadação de cada ente. Municípios pobres, com poucos recursos, tendem a apresentar piores indicadores, embora não seja o caso dos municípios analisados nesta pesquisa, já que possuem IDHM altos, muito embora os municípios pequenos, como Lindóia do Sul e mesmo Xanxerê, têm sua economia baseada na agricultura, cuja situação é agravada por fatores como a crise atual e a própria evasão da população do campo para a cidade.

Em Santa Catarina, no ano de 2015 (FECAM, 2105), 81,69% dos municípios possuíam mais de 50% de sua receita orçamentária resultante das transferências constitucionais, a saber, o Fundo de Participação aos Municípios (FPM), o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Desse modo, qualquer variação desses repasses poderia causar grandes impactos nas finanças municipais.

⁹² Tanto o IPTU como o ISS são impostos exclusivos para o município.

A Fecam (2015) se mostra preocupada com as perdas reais ocorridas nos últimos anos nos repasses do FPM e do ICMS, visto que, para 80% dos municípios, esses tributos formam as principais receitas⁹³, as quais caíram 5,36% e 8,88% respectivamente, entre os anos de 2013 e 2015. No caso do Fundeb, a perda teve variação de 5,20%.

As principais despesas que os municípios catarinenses enfrentam é com pessoal, devido à transferência de inúmeros programas de prestação de serviço à saúde, educação, assistência social, habitação, entre outros. No caso da educação, os municípios assumiram em torno de 51% do custeio para a manutenção e desenvolvimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Segundo a Fecam (2015), além de os repasses a esses programas serem inferiores aos necessários, ainda estão defasados e, no exemplo do PNAE, isso corresponde a uma defasagem de 31,31% no valor repassado por aluno.

Por isso, a Fecam pede socorro para os municípios e justifica que a crise financeira que os atinge é decorrente de dez motivos: concentração de recursos por parte da União; deterioração do FPM; recomposição de recursos federais; dependências das transferências constitucionais; municípios com baixa capacidade de investimentos; queda na arrecadação; descompasso entre receitas e despesas; comprometimento de recursos; custeio de programas federais; defasagem dos recursos dos programas federais. (FECAM, 2014).

A trajetória da constituição do município, especialmente articulado à formação do federalismo brasileiro, possibilita compreender que, se a autonomia municipal atual parece positiva, também carrega consigo traços de um país que historicamente secundarizou as políticas locais, especificamente a educação. A descentralização da educação pela via da municipalização e o aumento das responsabilidades dos entes locais fizeram dos municípios o *locus* de atendimento das políticas educacionais (obrigatórias) e, ainda, de outras políticas sociais.

Relembrando a análise inicial de Araújo (2005), de que a opção pelo federalismo caracteriza o formato de educação que o Estado deve ofertar, nos parece que isso é mais um fator que, no atual momento, contribuiu para a aproximação do setor privado nos municípios e o desenvolvimento de políticas que valorizam a relação público-privada. Muito embora em momentos de crise haja poucos recursos, o formato educacional apresentado pelos parceiros se solidifica, ora necessitando despender recursos, ora apenas abrindo a rede de ensino para disseminação dos conceitos das instituições privadas.

⁹³ Importante destacar que municípios pequenos e com pouca incidência de prestação de serviços acabam não conseguindo movimentar o IPTU e o ISS, ficando, portanto, dependentes dos repasses constitucionais.

A autonomia municipal, articulada a uma série de leis, possibilita que a construção das políticas locais seja de livre escolha desses entes e, mesmo que os municípios sejam os “mais pobres” dos entes, isso não impede que as parcerias se realizem. Contudo, ressalta-se que a ocorrência da relação público-privada é seletiva àqueles entes cujos recursos sejam suficientes para financiar os parceiros privados.

Conforme pudemos constatar nas entrevistas, em alguns municípios chega-se a reservar o recurso necessário à contratação do parceiro entre um ano e outro. A renovação do contrato de prestação de serviços faz parte do planejamento orçamentário da Secretaria de Educação. Contudo, há que se destacar que, no município de Xanxerê, o contrato de prestação de serviços entre o SEFE e o município não foi renovado para o ano de 2017, devido à falta de recursos, os quais mantêm apenas as atividades básicas na educação local.

Se o município foi uma figura historicamente secundarizada no formato da federação, depois da CF de 1988 ganha importância no cenário nacional, mas as questões financeiras e tributárias não avançaram na mesma proporção.

A seguir apresentamos os conceitos desse modelo descentralizador que vigora no Brasil e a especificidade em Santa Catarina e nos municípios pesquisados.

3.1.3 A municipalização como modalidade da descentralização da educação: considerações gerais

“Descentralização centralizada”! A afirmação de Rosar (1997) contribui para analisarmos um fenômeno que caracterizou a educação no Brasil. O conteúdo da frase que parece, *a priori*, contraditório, se explica pela maneira como as políticas educacionais no Brasil, desde meados dos anos de 1960,⁹⁴ vêm sendo articuladas em âmbito das esferas administrativas. O controle das políticas exercidas pelo governo central, ou até mesmo pelos estados, transforma os municípios em meros executores de ações, as quais são pensadas por terceiros, especialmente por organismos multilaterais. Rosar (1997, p. 107) destaca que historicamente uma série de projetos financiados por agências externas tornaram a

⁹⁴ A descentralização da educação no Brasil remonta aos anos 1800. Segundo Oliveira (1999, p. 11), “as discussões sobre a descentralização do ensino brasileiro não são novas”, elas existem desde a institucionalização do Ato Adicional de 1834, passando por discussões ocorridas na Primeira República, nas Constituições Federais quanto ao financiamento, nas propostas debatidas por Anísio Teixeira em 1957, durante a tramitação das Leis n. 4.024/1961 e n. 5.692/1971, bem como durante o debate da constituinte nos anos de 1980, além de discussões ocorridas em diferentes estados brasileiros a partir do processo de redemocratização do Brasil. Portanto, falar em descentralização, embora um tema latente no momento atual, é considerar que o nosso país tem, em sua história, esse elemento que centraliza poder e descentraliza responsabilidades.

municipalização uma estratégia do capitalismo para a desconstrução dos sistemas educacionais. Isso tudo “sob a intervenção dos guardiões do capital – FMI e BM”.

Rosar (1997) destaca que projetos financiados pelo Banco Mundial passaram a fazer parte da realidade da educação brasileira no período, abrangendo algumas regiões e municípios, ou seja, foram projetos que induziram a municipalização transferindo encargos aos municípios. Os projetos, a exemplo do Promunicípio, Edurural, Pronasec, Projeto Nordeste, eram financiados pelo BM e traziam suas concepções e diretrizes. Em 1974, o Promunicípio era o principal projeto e pretendia solucionar os problemas do ensino municipal, articulando ações entre estado e município. Para tanto, o MEC estabelecia o convênio com os estados, esses, com os municípios, sendo orientados na criação, reestruturação e/ou dinamização dos serviços educacionais.

Tendo em vista que o processo de municipalização, do modo como acontecia no Brasil, se repetia em outros países da América Latina, tanto em governos civis, como em militares, “[...] levantou-se a hipótese de que a descentralização está articulada ao processo de globalização, que ocorre tanto a nível de economia, como a nível de difusão das ideias neoliberais”. (ROSAR, 1997, p. 106). Desse modo, a municipalização se constitui como uma das estratégias do capitalismo de desconstrução dos sistemas de ensino dos países periféricos, que, sob a intervenção dos órgãos internacionais, consegue unificar a direção das políticas, tornando mais plena e eficaz a estratégia que combina globalização e centralização. Rosar (1997), ao defender a tese da combinação entre esses processos (globalização e centralização), nos permite compreender que as diretrizes internacionais tendem a funcionar de forma mais harmônica, dando a impressão de normalidade no encaminhamento das políticas.

A harmonia caminha para a naturalização de que o praticado é bom e comum, sendo normal para o funcionamento estatal, necessária, portanto, à organização educativa no momento em que há a globalização da economia. Para Rosar (1997, p. 107),

A descentralização da ação estatal no setor das políticas sociais e, particularmente, na área da educação, destaca-se como processo constitutivo do funcionamento do Estado enquanto instância mediadora das relações políticas e econômicas, organizadas no novo patamar de desenvolvimento capitalista em que a globalização da economia, aparenta ser, sobretudo nos países subdesenvolvidos, a construção do moderno fetiche do final do século XX.

A descentralização se caracteriza como uma das faces das políticas neoliberais de globalização dos mercados e padronização de processos em todos os países da América

Latina. No Brasil, tal política se materializou com o apoio técnico e financeiro dos organismos multilaterais.

Segundo Oliveira (1997, p. 179), “Para o Banco Mundial, a idéia de municipalização aparece como solução ‘racional’ de combate ao desperdício de recursos na educação brasileira”, ou seja, a municipalização torna os processos mais eficientes, aproximando a educação da modernização necessária.

Isso tudo, segundo o autor, tem um sentido privatizante, a exemplo do que ocorreu no Chile, sendo que a curto prazo contribui para desobrigar as esferas federal e estadual do ensino fundamental, transferindo sua oferta para os municípios. (OLIVEIRA, 1997). Tal entendimento viria a se confirmar com a LDB n. 9394/96 (BRASIL, 1996) e, nos anos 2000, quando os estados brasileiros, como Santa Catarina, com base na autonomia municipal dada pela CF de 1988, estiveram pouco a pouco municipalizando o ensino fundamental.

Ademais, a proposta de municipalização carregou consigo estratégias que pudessem concretizar remendos ao financiamento municipal, haja vista a assimetria financeira dos municípios, própria do modelo federativo e divisão dos percentuais de arrecadação por meio de impostos e tributos. Como discutido na seção anterior, a conta fica para os municípios, enquanto que, para a União e o próprio estado, há uma arrecadação superior. A fim de equacionar um problema causado pela disparidade econômica nos estados e municípios, a saída encontrada foi a criação do “custo-aluno”, elemento que quantifica o valor que cada rede de ensino deve receber por meio do Fundo criado em dezembro de 1996, o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). Em que pese esse fundo ter possibilitado aumento de recursos para investimento em educação em algumas cidades, também consolidou o processo de municipalização.

Isso porque a municipalização se tornou uma briga entre quem ganha e quem perde alunos, ou seja, a rede com maior quantidade de alunos recebia um valor maior.

A luta para que a educação básica fosse atendida com o Fundo passou a se concretizar a partir do Fundeb, porém a conta sobrou aos municípios menores, haja vista o retorno financeiro ter sido menor que a contribuição⁹⁵. Para Oliveira (1997, p. 181, destaques do

⁹⁵ Para compreender essas disparidades financeiras é preciso analisar como o Fundo recolhe e redistribui o orçamento que entra e sai das contas dos municípios. O Brasil se constitui, em sua maioria, por municípios que sobrevivem com repasses dos Fundos de Participação aos Municípios (FPM), do qual cada ente municipal contribuía nos anos de vigência do Fundef com 15%, ou seja, o repasse do FPM pela União aos municípios, já vinha com esse desconto. Com o Fundeb, o desconto do valor do repasse é de 20%. Esse Fundo ampliou a abrangência, ou seja, a educação infantil (4 e 5 anos) também é contemplada, assim como o ensino médio, além do ensino fundamental. Os Fundos são transferências constitucionais repassados aos estados e aos municípios. Em se tratando do (FPM), o repasse é calculado levando em conta o número de habitantes em cada município, ou seja, quanto menor sua população, menores serão os valores repassados. Para muitos, que hoje constituem a

original), a criação do primeiro fundo “possibilitou o “desembarque” da União das responsabilidades para com a manutenção do ensino fundamental”.

A União, ao desresponsabilizar-se da educação, a transferiu aos estados e aos municípios praticamente toda a educação básica. “No Brasil, a proposição de responsabilizar o município pelo ensino fundamental e pela educação infantil está presente já na legislação educacional do período militar”. (ZANDER; TAVARES, 2016, p. 110). Desse modo, a descentralização configurada sob o aspecto da municipalização já esteve presente na Lei n. 5.692/71, num contexto concentrador. Para as autoras, o sentido da descentralização foi uma forma de concentrar a atenção na educação das elites.

O debate do processo de descentralização a partir dos marcos acima mencionados repassa a impressão de que a União até então exercia controle das políticas educacionais, contudo os aspectos históricos que descrevemos provam que pouco ou quase nada foi construído para a educação da maioria.

O que temos hoje acerca da descentralização tem origem no que se delineou a partir de 1985. O tema da descentralização aparece juntamente com o discurso da qualidade, sendo a União a grande formuladora de políticas, em que o discurso é apresentado como modo de modernização da gestão pública e reforma do Estado. (ZANDER; TAVARES, 2016).

A partir das lutas pela democratização geral da sociedade, as medidas de descentralização passam a figurar entre os principais objetivos educacionais dos governos estaduais e federal, implicando a criação ou expansão das redes municipais de ensino. Desse modo, o discurso em voga convergia para a ampliação das oportunidades educacionais e de solução para os males que afetam a educação nacional. (VALLE; MIZUKI, CASTRO, 2004).

A descentralização da educação por meio da municipalização aproximaria a escola dos agentes e daqueles que têm o poder de decisão local, e possibilitaria a “igualização das condições de acesso à instrução escolar, maior transparência na gestão e aplicação mais racional dos recursos destinados à educação. Anuncia-se, assim, que descentralização rima com democratização”. (ZANDER; TAVARES, 2016, p. 190). No entanto, a democratização de que trata a municipalização é aquela que possibilita a participação da sociedade civil no

maioria no Brasil, o repasse é um recurso garantido e que muitas vezes se torna uma das poucas fontes orçamentárias. Isso acaba gerando preocupação aos gestores públicos quando aumentam as responsabilidades (e necessários novos investimentos), como a adquirida quando do exclusivo atendimento da educação infantil. Mesmo que o Fundeb tenha representado mais recursos para as etapas de ensino não contempladas pelo Fundef, municípios pequenos tiveram sua situação agravada, ou seja, houve o aumento no desconto do repasse do FPM, mas com poucos alunos na rede, o déficit no Fundeb apresentou-se como uma surpresa aos gestores públicos. O Brasil conta hoje com de 5.570 municípios (IBGE, 2014), sendo que a maior parte deles possui uma população inferior a 20 mil habitantes, ou seja, 3.850 municípios. Abaixo de 10 mil há um número significativo, isto é, 2.473 municípios, representando 44,39%.

seio e no direcionamento das decisões educacionais, distante do conceito que entendemos adequado, a saber,

[...] a democratização só se realiza plenamente na medida em que combina a socialização da participação política com a socialização do poder, o que significa que a plena realização da democracia implica a superação da ordem social capitalista [...] com a conseqüente construção de uma nova ordem social, de uma ordem social socialista. (COUTINHO, 2002, p. 17).

Tomando o entendimento dos seus propositores, a municipalização não contribuiu para a efetivação da democracia, mas, como já exposto no capítulo anterior, a democracia que existe nesse momento histórico é formal, a qual possibilita a aproximação da sociedade civil, diga-se do setor privado, com o Estado. Considerando o papel dos entes federados, em especial do poder público federal, a descentralização não pode ser separada de centralização, ou seja, o centro das decisões parte de um pequeno grupo e que expressa sua vontade política.

No caso da municipalização, a legislação, ao determinar a exclusividade no atendimento da educação infantil aos municípios, não descentralizou os recursos, ao contrário, cada cidade teve de adequar-se aos existentes. Embora o ensino fundamental não seja de exclusiva responsabilidade municipal, o que temos visto é o discurso da autonomia municipal sendo tomado como fator para que esse ente assumira também essa etapa da educação básica. Nesse sentido, a municipalização ocorrida nos anos 1990, especialmente depois da implantação do Fundef, se apresentou como presente de grego aos estados subnacionais. Muitas redes municipais, motivadas pelo crescente número de alunos, aderiram às parcerias com o setor privado, o qual se sustenta nas corretivas soluções que impedem o Estado de ser eficiente, porém com viés mercantil.

E, em Santa Catarina, como ocorreu a municipalização e em que medida contribuiu para o processo de construção das parcerias, especialmente nos municípios eleitos para essa pesquisa?

3.1.3.1 Descentralização em Santa Catarina

A descentralização da educação em Santa Catarina teve seu impulso inicial ainda em 1991⁹⁶, quando o governo catarinense, com base nas políticas estatais nacionais, incentivou a

⁹⁶ Pierozan (2006) explica que, em 1991, os municípios que assinaram o convênio com o estado, tinham, dentre várias cláusulas, aquelas das questões financeiras, cuja participação do estado aconteceria em favor dos municípios. Porém, a partir de então, os municípios começaram a reclamar da inoperância do estado catarinense perante o tratado, o que dificultava o desenvolvimento das escolas municipalizadas. Alguns secretários de

descentralização do ensino de 1º grau. Segundo Brinhosa (1996), as normas do Estado nacional a que nos referimos são o Decreto-Lei n. 200, de 1967, que institucionalizou a descentralização administrativa, de inspiração antidemocrática, e a Lei n. 5.692/1971, que deu caráter legal a atos autoritários na área educacional. A partir disso, a descentralização no estado catarinense é materializada por meio da transferência de unidades escolares do meio rural, as chamadas escolas multisseriadas, e das áreas urbanas, como os grupos escolares, para os municípios. (BRINHOSA, 1996).

Neste sentido, o que ocorreu na realidade, por meio dessa transferência de responsabilidade, foi “a municipalização dessa tipologia de escola”. (BRINHOSA, 1996, p. 18). Segundo o autor, os municípios já vinham ampliando o atendimento conforme se observa com o crescimento da matrícula nas redes municipais. Em 1980, as matrículas da rede municipal eram de 75.588 alunos e 126.362 na rede estadual. Passados 12 anos, esta última atendia a apenas 92.684 alunos, enquanto a rede municipal era composta por 94.125 alunos. Desse modo, a descentralização em Santa Catarina se iniciou pela municipalização do ensino.

Nesse estado, pode-se afirmar que houve dois momentos significativos da municipalização: o primeiro de 1987 a 1991, quando ocorreram os primeiros ensaios de descentralização da ação educativa com pouco sucesso, porém buscou-se o fortalecimento das instâncias regionais e locais, para depois descentralizar; o segundo período compreendido entre os de 1991 a 1994, quando houve o desmonte de toda a estrutura existente e se delegaram todas as decisões e ações às escolas e municípios diretamente. (BRINHOSA, 1996).

Conforme informa a pesquisa de Brinhosa (1996), a partir de 1991⁹⁷, o governo de SC ofereceu em contrapartida à adesão ao processo de municipalização a liberação de recursos estaduais. Os municípios aderiram ao convênio e acabaram assumindo escolas situadas, em

educação, entrevistados pela pesquisadora, reclamavam da subtração do estado em pagamentos de água e luz. Desse modo, se o município não o fazia, o serviço poderia ser interrompido.

⁹⁷ Brinhosa (1996) destaca que as ações do convênio de descentralização não atingiram somente o ensino regular, porém também o ensino supletivo. Primeiro porque possibilitou a oferta de ensino acelerado por meio do Núcleo Avançado de Ensino Supletivo (NAES) para alunos que poderiam frequentar o ensino regular. Desse modo, o Estado gastava menos com esse modelo de atendimento em relação ao regular. Segundo, porque com a forma aligeirada, a iniciativa privada entrou em cena também ofertando essa modalidade no atendimento. No período compreendido de 1991-1994, consta no documento Diretrizes para planejamento da oferta de oportunidades educacionais da Secretaria do Estado e do Desporto, (1992/93/94) não mais expandir a rede de educação infantil e ensino fundamental.

sua maioria, em locais de difícil acesso e que atendiam à população rural e distante dos centros urbanos⁹⁸.

Entre os anos de 1991-1994, a municipalização em Santa Catarina ocorreu com a formalização da maior parte de convênios entre o estado e os municípios. “Foram 231 municípios que aderiram ao convênio, representando 88,84% e apenas 29 (11,16%) optaram por não estabelecer convênio de atendimento”. (PIEROZAN, 2006, p. 93). Para a pesquisadora, os municípios maiores, de população predominantemente urbana, ou nem assinaram os convênios ou assumiram as poucas escolas estaduais, pois estas não imprimiram impacto significativo no número de matrículas, nem em gastos financeiros, uma vez que já atuavam no ensino fundamental. “O total de Escolas (Isoladas, Reunidas e Grupos Escolares) municipalizadas neste período foi de 2.825 unidades, o que representa 86,6% do montante de 3.262 desta forma de organização escolar”. (PIEROZAN, 2006, p. 94). Porém o impacto maior foi nos pequenos municípios, onde as redes de ensino eram menores.

A lógica da política de descentralização catarinense parte do pressuposto de que o atendimento à educação estava praticamente universalizado do ponto de vista quantitativo e, portanto, centrou-se “na problemática de que o Estado é ineficiente no gerenciamento da política educacional existente”. (BRINHOSA, 1996, p. 34).

Vemos, portanto, que a descentralização, conceito fortemente utilizado na Reforma do Aparelho do Estado em 1995, se fez presente em solo catarinense anos antes também na educação. Isso demonstra que as orientações da organização da educação não acontecem exclusivamente em nível local, mas já estavam fortemente influenciadas por outras políticas, cujos programas o Brasil já vinha desenvolvendo, em diversos estados do país, sob a orientação dos organismos multilaterais.

Aguiar (2008) destaca que o estado de Santa Catarina, desde os anos de 1960, esteve preocupado com o projeto modernizador que se instalou no país, sendo que as primeiras diretrizes para uma política educacional desenvolvimentista catarinense podem ser encontradas no Seminário Socioeconômico que ocorreu no estado e foi organizado pelo setor empresarial, inclusive pela FIESC⁹⁹, cuja justificativa era de que a economia catarinense estava carente de planejamento global e que sob a liderança estatal deveria promover a infraestrutura necessária para o processo de industrialização. (AGUIAR, 2008). Um dos

⁹⁸ Como as escolas municipalizadas eram distantes das sedes dos municípios, o aumento nos custos do transporte escolar fez com que o município utilizasse seus próprios recursos. Isso ocorreu também em outros segmentos necessários à manutenção das atividades do ensino, como a merenda escolar.

⁹⁹ A Educação para a FIESC tem sido o novo nome do desenvolvimento: “Educação é o novo nome do desenvolvimento”, pois acredita que o futuro da indústria em Santa Catarina está na elevação da escolaridade. (AGUIAR, 2008).

pontos de estrangulamento da economia estadual era “a falta de elemento humano preparado para o trabalho”, provando que havia um vácuo entre a mão de obra especializada e a eficiência do ensino. (AGUIAR, 2008, p. 231-232).

A preocupação com o setor educacional configurava-se como central nos seminários socioeconômicos e no planejamento estatal. Dessa forma, os convênios decorrentes dos acordos MEC-USAID¹⁰⁰ resultaram em programas também em Santa Catarina, especialmente em parceria com a Unesco (década de 1960), pois a educação deveria ser pensada por técnicos de alto nível, os quais elaboraram diagnóstico sobre a evasão escolar, repetência, sempre permeados pela preocupação do crescimento demográfico, expansão da indústria catarinense e o papel da educação. (AGUIAR, 2008).

Os convênios realizados entre MEC e a Unesco resultaram na realização de Colóquios Estaduais para a Organização dos Sistemas de Ensino Estaduais (CEOSEs) em diversos estados. Os Colóquios tinham por objetivo, além de efetivar a existência dos sistemas estaduais de ensino, criados pela Lei n. 4.024/1961, “preparar as condições mediante as quais fosse possível aplicar-se concretamente a LDB e sua filosofia, ou seja, a descentralização” (AGUIAR, 2008, p. 234). Dentre inúmeras diretrizes, o Colóquio que ocorreu em SC (1967) tratou a educação pelo viés da psicologia, transformando o problema da má qualidade da educação numa questão meramente individual¹⁰¹.

Desse modo, a descentralização, muito embora formalizada em SC apenas em 1991, fazia parte do discurso nacional e local para reformas educacionais que se estenderam nas últimas décadas. Os parceiros, inclusive a FIESC, se preocupavam com a insuficiente formação dos trabalhadores e propunham um tipo específico de orientação – preparar capital humano por meio do sistema escolar.

Brinhosa (1996) identificou dois momentos da municipalização em Santa Catarina, cujo período se estende de 1987 até 1994. No entanto, ela não se encerrou nesse período, pois, como vimos, ideias já vinham sendo gestadas em décadas anteriores, sob orientação externa. Nota-se que “houve a continuação das ações do período anterior, acrescidas de novo fôlego: o Fundef. A ampliação da rede municipal ocorreu onde o Estado parou de atuar prioritariamente”. (PIEROZAN, 2006, p. 105).

¹⁰⁰ Convênios firmados entre o Brasil, por meio do Ministério da Educação (MEC), com *United States Agency for International Development* (USAID). Esses convênios “alcançaram o sistema educacional em todos os seus níveis e em todo o país, envolvendo aspectos voltados à reestruturação administrativa, planejamento e treinamento de pessoal docente e técnico” (AGUIAR, 2008, p. 233).

¹⁰¹ Sobre as principais ideias da questão da educação catarinense na década de 1960, consultar o artigo de Aguiar (2008).

A regra básica e simples de sucateamento da educação, por parte do estado, foi deixar de oferecê-la, assim coube aos municípios a oferta da educação pública e gratuita na faixa obrigatória.

Entre os anos de 1995-1998¹⁰², o governo de Paulo Afonso Vieira, além de dar continuidade às políticas de municipalização desenvolvidas por seu antecessor, encaminhou em Santa Catarina a implantação da Emenda Constitucional n. 14/1996, propondo a unificação do atendimento ao ensino fundamental, o que constituiu alterações na organização do ensino em Santa Catarina. (PIEROZAN, 2005). Desse modo, com o “incentivo” do fundo, uma fase inédita no financiamento para o atendimento ao ensino fundamental se inicia, pois a disputa por maior número de alunos na rede passou a ser uma constante, devido aos valores que eram repassados pelo Fundef e creditados na conta dos municípios considerando o quantitativo de matrículas.

Passados muitos anos da implantação desse fundo ainda se observam resquícios das disputas pelo valor *per capita* do Fundef. Um dos sujeitos dessa pesquisa e presidente de um dos Colegiado de Educação das Associações de Municípios, ao relatar que a grande problemática atual na educação dos municípios é o financiamento, ressalta que, em sua rede, isso não é problema, pois estrategicamente aumentou o número de alunos nos anos finais do ensino fundamental. Destaca que discute com os gestores municipais a necessidade de o município ser autônomo em relação aos demais entes.

Eu trabalho muito com eles na realidade informações da necessidade de os municípios serem um pouquinho independente entre estado e união, de criarem condições para que os municípios tenham sustentabilidade. [...] quando entrei na secretaria, tínhamos 370 alunos, hoje nos aproximamos de 1800. Nós acabamos fazendo a política pra nós, estamos tratando o aluno e não dando dinheiro pro estado. Nós temos uma briga meio particular com o Estado, mas eu tenho que ficar com o recurso que é do município. Hoje eu ganho no Fundeb, até então a gente perdia¹⁰³.

¹⁰² Exemplo da continuidade da política de municipalização pode ser observada pelo Decreto n. 2.344, de 21 de outubro de 1997, que aprovou os acordos celebrados entre a Secretaria de Estado da Educação e do Desporto e municípios com vistas a transferir a execução das atividades de gestão integral e o corpo discente de unidades escolares do ensino fundamental. No anexo do decreto constam o nome das escolas, em sua grande maioria de classes unidocentes, as quais, quando sob a responsabilidade dos municípios, passaram por um processo de nucleação, sendo que muitas foram fechadas.

¹⁰³ O objetivo de entrevistar o presidente dos Colegiados de Educação das Associações de Municípios não era para discutir o Fundo, mas sim para entender em que medida os Colegiados discutem e influenciam os sistemas de ensino nas parcerias. No entanto, durante a entrevista o presidente, que também é secretário de Educação de um dos municípios, disse que em sua rede, financiamento não é problema para manter o Sistema Privado, pois o apostilado é comprado apenas para os anos finais, o que acaba atraindo muitos alunos. Com isso, sua rede aumentou significativamente, e os ganhos com o Fundeb foram notáveis, haja vista que outros municípios do seu porte perdem com esse novo financiamento da educação básica e essa tem sido uma queixa entre os secretários.

Se o período que marca a formalização da municipalização em SC data do ano de 1991 (BRINHOSA, 1996), “o ano de 1997 pode ser caracterizado como um marco do movimento de municipalização do ensino” (VALLE; MIZUKI; CASTRO, 2004, p. 208), quando 46% das matrículas estavam em escolas da rede estadual, porém esse é o mesmo percentual de atendimento nas redes municipais. Em 2002, cai para 39% as matrículas no estado e sobe para 54% nos municípios.

Desse período até 2015 (BRASIL/INEP, 2017¹⁰⁴), o atendimento pelos municípios catarinenses no ensino fundamental continuou aumentando, correspondendo a 58,94%, enquanto que na rede estadual o índice era de 40,97% e na rede federal 0,09%. Quando somada, a educação infantil e o ensino fundamental, vemos que a rede municipal atende 69,54% do total de alunos, o estado 30,38% e a rede federal 0,08%. Desse modo, em se tratando das duas primeiras etapas da educação básica pública, em SC, o atendimento está claramente sendo feito pelos municípios.

Tomando como parâmetro os municípios pesquisados acerca dos momentos “áureos” da municipalização, observamos na Tabela 10, o seguinte: em 1997, os municípios de Chapecó e Lindóia do Sul se assemelham no percentual de alunos atendidos em suas redes municipais; já Xanxerê apresenta uma discrepância significativa, isto é, essa rede atendia nem 20% dos alunos da educação infantil e do ensino fundamental. Porém, nos três municípios, durante os últimos dez anos, houve uma evolução significativa no atendimento por parte da rede municipal de ensino. Em Chapecó, o ano de 2007 marca o momento em que o município atende um percentual maior de alunos que a rede estadual. A variação percentual do atendimento entre um ano e outro é mais baixa nesse município do que nos demais, confirmando o que Pierozan (2006) observara sobre a municipalização dos municípios maiores, devido à maior população urbana. A parceria com o SEFE em 2013 ocorreu depois do crescimento da rede, e a com o IAS é recente, de 2015. Desse modo, as primeiras parcerias no município se consolidaram seis anos depois que a rede passou a atender maior número de alunos que o sistema estadual.

Em Xanxerê, no ano de 2012, a rede municipal ultrapassou a rede estadual no atendimento, sendo que a variação entre os anos apresenta saltos maiores, chegando a sete pontos entre os anos de 2008 e 2009, o que demonstra o impacto de matrículas, devido ao não atendimento pela rede estadual da educação infantil, ainda em 2009. Os anos de efetivação das parcerias nesse município ocorreram em 2009 (Sistema Bom Jesus) e 2013 (Sistema

¹⁰⁴ Disponível em: <http://matricula.educacenso.inep.gov.br/>. Acesso em: 25 set. 2017.

SEFE). No primeiro ano, havia menor número de matrículas na rede e, somente em 2013, percebe-se aumento em relação ao estado, o que nos leva a entender que os motivos da parceria não decorrem diretamente da municipalização, pois, como veremos adiante, a principal motivação nessa cidade foi o Ideb (2009), a formação de professores e qualidade do ensino (2013).

Em Lindóia do Sul, no ano de 2008, verificamos a rede municipal engrossar suas estatísticas na matrícula. No que diz respeito ao período em que o município fez a parceria com o setor privado (2010), observamos que já atendia a maior parte dos alunos, e isso é verificado nos três municípios, ou seja, a municipalização já havia se consolidado, especialmente depois de 2006, conforme dados apresentados na Tabela 10. Em particular, nesse município, a rede estadual atualmente¹⁰⁵ atende somente os anos finais e o município, toda a educação infantil e os anos iniciais. Como dissemos, em 2009 a rede estadual não mais atendia alunos da educação infantil e, gradativamente, diminuiu o atendimento da primeira etapa do ensino fundamental.

O maior número de alunos presentes nas redes é acompanhado pela heterogeneidade nas salas de aula, por problemas de aprendizagem que se tornam mais comuns, bem como outras situações que estão imbricadas no processo de ensino e de aprendizagem. Também ocorre o crescimento do número de professores, os quais necessitam de formação continuada. Considerando essas situações, encontramos na fala de uma entrevistada que uma das justificativas para a construção das parcerias é a necessidade de formação continuada e a busca pela qualidade do ensino: “[...] a grande dificuldade nossa no município é encontrar formadores com qualidade [...] um dos maiores problemas é encontrar formadores que trabalhem com os professores, pois não é mais qualquer um” [...].

A municipalização da educação vai implicando ainda uma série de condições e novas demandas para o município, as quais, com o decorrer dos anos, se tornaram mais evidentes: transporte escolar, merenda, formação continuada, avaliações externas. Se tomarmos como exemplo a educação especial, na perspectiva da inclusão, vemos que os municípios estão dando atenção especial a essa modalidade de ensino, conforme tabelas 12, 13 e 14. Há significativo número de alunos nas classes regulares, o que demanda formação aos professores, material didático-pedagógico específico, estrutura adequada. Esse suporte também é ofertado pelo sistema privado. No caso do SEFE, ele

¹⁰⁵ Os dados dispostos na tabela dizem respeito às matrículas da educação infantil e do ensino fundamental, visto que a rede estadual atendia, até 2008, também a primeira etapa da educação básica. Na Tabela 10 não estão somadas as matrículas do ensino médio, haja vista que não é de responsabilidade do município atender essa etapa da educação básica.

[...] *produz um material específico para as deficiências*". Sobre a formação docente "nós temos em torno de umas 30, 35 professoras que atuam na educação especial e tem formação específica para elas também. O SEFE oferece, é uma coisa assim, é uma formação muito boa, muito pé no chão.

Tabela 10 – Percentual do atendimento da educação infantil e ensino fundamental por rede de ensino nos municípios pesquisados – 1997, 2006-2015

Município	Ano	Rede Estadual de ensino	Rede Municipal de ensino
Chapecó	1997	61,93	38,07
	2006	50,31	49,69
	2007	45,57	54,43
	2008	44,41	55,59
	2009	42,71	57,29
	2010	42,32	57,68
	2011	41,67	58,33
	2012	39,54	60,46
	2013	37,31	62,69
	2014	35,95	64,05
	2015	38,13	61,87
Xanxerê	1997	80,78	19,22
	2006	66,97	33,03
	2007	69,44	30,56
	2008	68,18	31,82
	2009	61,76	38,24
	2010	58,95	41,05
	2011	53,74	46,26
	2012	46,87	53,13
	2013	43,05	56,95
	2014	42,02	57,98
	2015	44,23	55,77
Lindóia do Sul	1997	65,85	34,15
	2006	51,74	48,26
	2007	59,17	40,83
	2008	46,07	53,93
	2009	46,84	53,17
	2010	48,58	51,42
	2011	42,60	57,40
	2012	40,52	59,48
	2013	34,09	65,91
	2014	28,40	71,60
2015	35,65	64,34	

Fonte: Dados organizados pela autora com base em BRASIL/INEP – Censo da Educação Básica (2015).

Foi também a partir de 2003, por meio da Política Catarinense de Municipalização do Ensino Fundamental (SANTA CATARINA, 2003), e em 2011¹⁰⁶, com o Decreto n. 502 de 16

¹⁰⁶ O Programa de Parceria Educacional Estado-Município para o atendimento da oferta de ensino fundamental tem por objetivos partilhar com o município a responsabilidade do ensino fundamental; cooperar com os

de setembro (SANTA CATARINA, 2011) que o governo estadual lançou uma parceria com aqueles municípios que quisessem aderir à municipalização dessa etapa da educação básica. Ainda em 2009, o governo catarinense transferiu definitivamente toda a etapa da educação infantil¹⁰⁷ para os Municípios, conforme notificação apresentada às Secretarias Municipais de Educação, e posterior normatização por meio da Lei Complementar Estadual n. 487, de 19.01.2010. Nesse período, observamos um crescimento nas redes municipais de Chapecó e Xanxerê. Em Lindóia do Sul, com a construção de uma instituição de ensino infantil em agosto de 2007¹⁰⁸, houve aumento de 133% na matrícula da educação infantil somente na modalidade creche (0 a 3 anos). Também nesse mesmo ano, a rede estadual diminuiu em 97% (BRASIL/INEP, 2017) o atendimento dos anos iniciais, passando a responsabilidade para o município. Segundo a Secretária de Educação, desde 2008, o município de Lindóia do Sul já vinha pensando em efetivar a parceria com algum sistema privado de ensino, o que ocorreu somente em 2010; “[...] nós não tínhamos condições em 2007/2008. E depois em 2010, com outra arrecadação, com outra realidade do município, conseguimos fazer.”

No caso catarinense, a justificativa do governo estadual para a responsabilização da primeira etapa da educação básica aos municípios e, ainda, do ensino fundamental, é legitimada pelas competências estabelecidas na legislação, decorrente do novo Pacto Federativo, ou seja, a promoção da descentralização “fortaleceu o município, tornando-o membro integrante do conjunto federativo brasileiro, isto é, outorgou-lhe autonomia política, legislativa, administrativa, financeira e organizativa”. (SANTA CATARINA, 2015)¹⁰⁹.

Em Santa Catarina, a descentralização da educação, via municipalização, ocorreu gradativamente em observância ao desenvolvimento político-econômico, pautada no discurso da modernização e da repartição das responsabilidades, cuja ênfase coincide com a política de descentralização no governo de Luiz Henrique da Silveira (2003). No entanto, o que se viu foi redução das responsabilidades por parte do estado na educação da maioria, entregando-a às

municípios do ponto de vista de recursos humanos, doação ou cessão de bens móveis; fortalecer a autonomia do município e prestar assistência técnica e pedagógica. Para tanto, a iniciativa deve partir dos municípios, com ofício assinado pelo prefeito municipal. Disponível em:

<<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2011/000502-005-0-2011-004.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

¹⁰⁷ Consta no *site* do Inep, em “Consulta à matrícula”, que a rede estadual de ensino de SC atendeu, em 2015, um total de 106 crianças na educação infantil. No *site* da Secretaria de Estado da Educação, segundo relatório de março de 2017, não há matrícula nessa etapa de ensino. Disponível em: <<file:///C:/Users/home/Downloads/Sed%20em%20N%C3%BAmeros%20mar-2017.pdf>>. Acesso em: 4 mai. 2017.

¹⁰⁸ Disponível em:

<<http://www.lindoiadosul.sc.gov.br/noticias/index/ver/codMapaItem/6826/codNoticia/80322#.WQx9b1XyvIU>> Acesso em: 05 maio 2017.

¹⁰⁹ Cf. Considerações legais *Parceria entre Estado-Município para atendimento ao Ensino Fundamental*. Disponível em: www.sed.gov.br. Acesso em: 10 maio 2016.

redes municipais, que enfrentaram inúmeras dificuldades financeiras. Em que pese o Fundef apresentar-se como uma alternativa aos problemas, a municipalização continuou e, com a implantação do Fundeb, os municípios pequenos perderam recursos. Logo, a municipalização, de modo geral, apresentou mais limites que possibilidades e seu discurso democratizador apenas colocou o aluno na escola, mas o problema da qualidade ainda continuou a ponto de constituir a principal justificativa da contratação de parceiros privados para o desenvolvimento da educação pública.

Se, no caso paulista, conforme nos informam Adrião et al. (2009), a municipalização impulsionou a formalização das parcerias entre os municípios e os sistemas apostilados de ensino, cuja retórica pautava-se na padronização educacional, não vemos esse processo ocorrer da mesma maneira no estado catarinense, visto as suas características também serem diferentes, especialmente pela sua constituição histórica e desenvolvimento socioeconômico.

Como as parcerias nos três municípios aconteceram muitos anos depois dos primeiros convênios da municipalização no estado de SC, entendemos que a padronização e a uniformização, embora existam (como veremos na subseção 3.2.1.2.2), não representam a motivação das parcerias nos casos pesquisados. O que constatamos é que, com a municipalização, houve demanda por outros serviços, que não apenas o atendimento ao aluno. A formação continuada de professores passou a figurar como necessária e os sistemas privados, mesmo o próprio IAS, têm ofertado programas que acabam suprimindo a necessidade de formação. Inclusive os municípios estão seguros de que a formação ofertada pelos parceiros corresponde ao investimento realizado na contratação. Se não bastasse a formação, há outras demandas, como a área da educação especial na perspectiva da educação inclusiva, visto que os parceiros também dão conta de capacitar os professores e oferecer materiais para essa modalidade de ensino. Desse modo, a municipalização impulsionou as parcerias, no entanto o foco principal desloca-se da padronização para essas outras necessidades, cujas justificativas serão melhor exploradas nas próximas seções.

Passamos a conhecer os municípios eleitos para a pesquisa, muito embora já tenhamos apresentado muitos dados sobre eles.

3.2 Chapecó, Xanxerê e Lindóia do Sul: realidades plurais e as parcerias para a educação municipal

Os municípios eleitos para a pesquisa fazem parte da grande região oeste, já retratada parcialmente na apresentação do campo empírico da tese. Ela foi colonizada no início do século XX, principalmente por imigrantes de origem italiana e alemã.

A região Oeste de Santa Catarina passou a ser assim denominada a partir do Estado Novo. Nos mapas oficiais era considerada uma zona desconhecida e despovoada, mesmo com a emancipação de dois importantes municípios em 1917 – Chapecó e Joaçaba. Isso porque os índios¹¹⁰ e caboclos que viviam nessa região possuíam um modo de vida diferente, que não produzia excedente para a comercialização, e também os títulos das terras eram inexistentes. Como forma de colonizar as terras oestinas, o governo catarinense distribuiu-as aos que dominavam politicamente e economicamente a região, os quais montaram empresas colonizadoras para comercializar as glebas de terras distribuídas. Isso gerou a expulsão de índios e caboclos de suas terras e os novos proprietários estabeleceram um sistema de produção baseado na pequena propriedade. Com o excedente do milho cultivado, principal cultura produzida, iniciaram a criação de suínos e comercialização em São Paulo e Curitiba. Em 1940, se instala a primeira agroindústria no Oeste – em Chapecó, e em 1944 em Concórdia¹¹¹. (PAIM, 2006).

No entanto, administrativamente, a região Oeste continuou distante da capital. Havia maior contato/troca com o Rio Grande do Sul do que com a capital Florianópolis. Somente em 1919, o governo estadual constrói estradas e escolas. Essas últimas, somente existiam por iniciativa de ordens religiosas (luteranas ou católicas) (PAIM, 2006).

O mesmo descaso ocorreu com o ensino superior. Nesse estado, o ensino superior é bastante tardio e mais ainda na região Oeste. Em Florianópolis, em 1917, é instalada a primeira Instituição de Ensino Superior (IES), denominada Instituto Politécnico. Em 1960 é criada a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), e em 1965, a Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), também na capital, em Lages e Joinville. As políticas de interiorização de IES iniciaram a partir de 1964, mas somente em 1968 é criada a Fundação Universitária do Oeste Catarinense, em Joaçaba, e no ano de 1971, a Fundação de Ensino do Desenvolvimento do Oeste em Chapecó. No Município de Concórdia é criada a Fundação

¹¹⁰ Kaingang: grupo indígena que chegou à região por volta de 5.500 a.C., segundo vestígios arqueológicos encontrados na bacia do Rio Uruguai. (PAIM, 2006).

¹¹¹ Sadia= SA (Sociedade Anônima) e “**dia**” - Concórdia.

Educacional do Alto Uruguai Catarinense (FEAUC) em 1976, e em São Miguel do Oeste, em 1978, é constituída a Fundação Educacional do Extremo Oeste de Santa Catarina (TREVISOL; TREVISOL, 2009).

Vemos, portanto, que para o interior do estado não houve incentivos governamentais na expansão do ensino superior, função essa que ficou a cargo dos interessados regionalmente. A luta pela expansão do direito ao acesso ao ensino superior gratuito no Oeste Catarinense ocorreu apenas em 2002, com a implantação do CEO (Centro Educacional do Oeste) da Udesc, em 2009, com a criação da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), em Chapecó, e, a partir de 2008, com a expansão dos Institutos Federais de Educação (IF), em cidades como Xanxerê, Concórdia, Chapecó, Joaçaba, Luzerna, Videira, Fraiburgo, os quais mantêm, além de cursos técnicos, cursos superiores para atender a demanda local.

Enfim, a região Oeste tem uma história recente de povoamento e desenvolvimento nas atividades econômicas e nas educacionais. O PIB dessa região representa 18,8% do total estadual, o que de certo modo é baixo, quando comparado com regiões de alta industrialização e movimento econômico como a Norte, Grande Florianópolis e Vale do Itajaí, que juntas somam quase metade do PIB estadual. Porém se mantém no padrão das demais regiões.

Os municípios pesquisados possuem realidades plurais, especialmente quando observamos seus perfis demográficos e suas atividades econômicas. Por outro lado, têm semelhanças em alguns índices, que figuram positivamente para o município como o IDM e, na educação, as avaliações do Ideb. Os municípios se parecem, ainda, em práticas educacionais que colocam o setor privado como parceiro da educação pública, pois os três têm parcerias com sistema privado e o município de Chapecó com o IAS.

Tabela 11 – Dados gerais do Município – população, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), Produto Interno Bruto (PIB), PIB *per capita* e Gini

Município	População	IDHM	PIB (2014)	PIB <i>per capita</i> (2014)	Gini (2010)
Chapecó	183.530 (2010) 205.795(estimativa 2015)	0,790 (alto)	10º no estado	44º no estado	0,4819
Xanxerê	44.128 (2010) 43.370 (estimativa 2015)	0,775 (alto)	35º no estado	104º no estado	0,5041
Lindóia do Sul	4.642 (2010) 4.644 (estimativa 2015)	0,743 (alto)	184º no estado	105º no estado	0,4295

Fonte: IBGE cidades (2017).

De forma geral, os dados revelam que os municípios, embora diferentes em tamanhos, são bem desenvolvidos quando consideramos os dados do IDMH, ou seja, são cidades com bom desenvolvimento humano em três dimensões – longevidade, educação e renda. A primeira dimensão é medida pela expectativa de vida ao nascer, a educação tem sua medida baseada por indicadores de escolaridade da população adulta e do fluxo escolar da população jovem e o padrão de vida é medido pela renda municipal *per capita*. Os três componentes são agrupados por meio da média geográfica. (PNUD, 2016)¹¹².

Com relação ao PIB, que mensura o nível de desenvolvimento e economia, vemos que os municípios maiores, Chapecó e Xanxerê, estão numa boa colocação em relação aos demais no estado catarinense, ocupando a 10^a e 35^a colocação respectivamente. O padrão segue ainda no PIB *per capita* nesses dois municípios, o que não ocorre com Lindóia do Sul, cuja posição estadual é menor que seu PIB.

Com relação à economia dos municípios, verificamos que as atividades se diversificam com maior intensidade na agricultura e na agroindústria.

Chapecó se destaca pelos negócios agroindustriais processadores e exportadores de carnes de suíno, aves e derivados. O parque industrial é variado, destacando-se ainda o metal mecânico, o de plásticos e embalagens, transportes, móveis, bebidas, *softwares* e biotecnologia. A construção civil e o comércio são também importantes fonte de renda¹¹³.

“O Município de Chapecó exerce a função de Capital do Oeste Catarinense, polo de uma região com mais de 200 municípios, destacando-se nacional e internacionalmente”. (CHAPECÓ, 2015, p. 43).

A base econômica de Xanxerê¹¹⁴ tem na agropecuária sua principal atividade, ou seja, 70%. O município também é conhecido como capital catarinense do milho, produzindo outras sementes como soja e feijão, de modo a suprir a demanda da pecuária – suínos e aves.

Lindóia do Sul tem na agricultura sua principal atividade, com destaque para o cultivo do milho. Atualmente é grande a produção de suínos e aves, além da produção de leite; há indústrias de beneficiamento de madeira, fábricas de móveis, uma ervateira e um moinho industrial¹¹⁵.

No aspecto histórico, os municípios são muito diferentes. Chapecó teve sua emancipação em 1917, enquanto que Xanxerê foi oficialmente instalada em 1954. Já Lindóia do Sul foi emancipada somente em 1990, pois era distrito de Concórdia. No entanto, todos os

¹¹² Disponível em: <www.pnud.org.br>. Acesso em: 25 abr. 2016.

¹¹³ Disponível em: <<http://www.cmc.sc.gov.br/>>. Acesso em: 31 mai. 2016.

¹¹⁴ Disponível em: <http://www.xanxere.sc.gov.br/>. Acesso em: 31 mai. 2016.

¹¹⁵ Disponível em: <http://www.lindoiadosul.sc.gov.br/>. Acesso em: 31 mai. 2016.

municípios tinham população indígena anterior à colonização de migrantes que, em sua maioria, eram italianos vindos do estado vizinho do Rio Grande do Sul.

A educação nos municípios pesquisados acompanha a tendência evolutiva da descentralização, bem como reflete o bom índice estadual de desenvolvimento social e econômico. As matrículas nas redes municipais concentram o atendimento na educação infantil e séries iniciais, muito embora atendam os anos finais do ensino fundamental, com exceção de Lindóia do Sul, cujas matrículas dessa etapa estão todas sob a responsabilidade da rede estadual de ensino.

Mas o que vemos é uma tendência à municipalização dos anos iniciais. No ano de 2015, considerando a quantidade de crianças nos anos iniciais em relação aos finais, a variação percentual é de 46% maior em Chapecó e 82% em Xanxerê. Por outro lado, isso nos intriga na medida em que vemos que nos três municípios a adoção dos apostilados incide sobre essa mesma etapa, o que nos leva a apontar que com a apostila há maior número de matrículas, sendo a rede municipal a escolhida pelos pais na hora de optar pela escola de seus filhos. Assim, dois fatores podem estar elevando as matrículas nos anos iniciais em relação aos finais, isto é, a tendência à municipalização, cujo programa estadual continua, e a adoção dos sistemas privados nos anos iniciais.

Decorrente do aumento de matrículas nas redes municipais, aumenta proporcionalmente o número de alunos da educação especial no ensino regular. Como os três municípios possuem política de contratação de profissionais (professores, auxiliares, estagiários...) que auxiliam nas turmas em que há alunos incluídos, apresenta-se demanda maior de pessoal e material. Além da necessidade de mais profissionais, estrutura e materiais didático-pedagógicos adequados, outra etapa da educação básica – a creche (0 a 3 anos) – também apresenta especificidades que implicam a busca dos mesmos recursos. Queremos dizer que, nos municípios, além do aumento da matrícula, há um aumento no investimento para manter a rede em condições de funcionamento.

Tabela 12 - Matrículas na Rede Municipal de Ensino de Chapecó – 2005 a 2015

Ano	Educação Infantil			Ensino Fundamental			Ed Especial	EJA
	Creche	Pré-escola	Total	Anos Iniciais	Anos Finais	Total		
2005	1909	3546	5455	7176	3522	10698	125	1822
2006	2215	3207	5422	6719	3674	10393	98	1323
2007	3237	3442	6679	6682	3878	10560	182	1277
2008	3713	3449	7162	6589	3925	10514	221	1195

2009	3822	3848	7670	6222	4045	10267	233	1055
2010	4100	3997	8097	5953	3997	9950	286	963
2011	4199	4028	8227	6205	3518	9723	309	910
2012	4475	3901	8376	6303	3574	9877	274	834
2013	4768	4106	8874	6300	3496	9796	284	778
2014	5017	4203	9220	6122	3365	9487	291	704
2015	5213	4265	9478	6176	3330	9506	317	521

Fonte: MEC/Inep – Censo da Educação Básica (2016).

Tabela 13 – Matrículas na Rede Municipal de Ensino de Xanxerê – 2005-2015

Ano	Educação Infantil			Ensino Fundamental			Ed Especial	EJA
	Creche	Pré-escola	Total	Anos Iniciais	Anos Finais	Total		
2005	314	906	1220	1189	273	1462	7	89
2006	318	1057	1375	1196	271	1467	17	41
2007	438	727	1165	1132	269	1401	18	10
2008	450	752	1202	1035	276	1311	58	14
2009	601	982	1583	1041	294	1335	29	-
2010	669	952	1621	1106	350	1456	37	-
2011	760	915	1675	1406	265	1761	40	-
2012	853	873	1726	1706	278	1984	45	-
2013	848	857	1705	1756	271	2027	51	-
2014	827	762	1589	1739	225	1964	60	-
2015	879	785	1664	1627	287	1914	79	-

Fonte: MEC/INEP – Censo da Educação Básica (2016).

Tabela 14 – Matrículas na Rede Municipal de Ensino de Lindóia do Sul – 2005-2015

Ano	Educação Infantil			Ensino Fundamental			Ed Especial	EJA
	Creche	Pré-escola	Total	Anos Iniciais	Anos Finais	Total		
2005	26	87	113	251	-	251	-	-
2006	15	106	121	241	-	241	-	-
2007	18	86	104	241	-	241	-	-
2008	49	100	149	242	-	242	-	-
2009	42	96	138	240	-	240	-	-
2010	43	97	140	222	-	222	-	-
2011	44	95	139	268	-	268	-	-
2012	43	84	127	278	-	278	-	-
2013	78	85	163	272	-	272	-	-
2014	86	82	168	301	-	301	9	-
2015	81	93	174	288	-	462	5	-

Fonte: MEC/INEP – Censo da Educação Básica (2016).

Como analisamos, a opção pela rede municipal de ensino na matrícula pode estar ligada à visão positiva que a comunidade possui das parcerias e isso pode contribuir para que o município a mantenha. Compreender o processo de construção das parcerias implica analisar como a comunidade escolar recebe essa forma de organizar o currículo e o funcionamento da educação nas séries iniciais. Isso porque o apoio das famílias e dos professores, no sentido da continuidade da parceria, pode fortalecer esse tipo de política educacional. Em que pese não termos entrevistado pais e professores, colocamos aqui a visão da Secretaria de Educação, reforçada pela do CME e do próprio Colegiado de Secretários de Educação das Associações de Municípios.

Em Chapecó, a confirmação de que há boa receptividade do SEFE por parte dos pais é percebida pela maior participação deles na escola, inclusive nos encontros da família. Essa percepção é também do presidente do CME, o qual diz que, como o material facilita a participação da família, seja pelo acompanhamento ou pelas palestras, há incidência maior de pais que discutem a vida escolar dos seus filhos. Nas palavras do presidente: “[...] *eu acho que a gente evoluiu muito, porque a participação da família com a aquisição do material, com todas as palestras [...] fizeram com que a participação da família crescesse muito [...]*”.

Em relação aos professores, segundo a entrevistada, caso o SEFE seja tirado, os professores “vão reclamar”, e no caso da parceria com o IAS houve uma adesão voluntária por parte dos professores para a formação.

Para o Presidente do CME de Chapecó, “*O IAS é por adesão e que isso tem feito que mais e mais professores queiram participar das formações, já o Sistema SEFE há algumas críticas por parte dos professores*”.

Em Xanxerê, as famílias gostam do material: “*a comunidade escolar gosta bastante [...] tem uma apostila colorida, tem o livro, tem o conteúdo [...] muita coisa pede para os pais acompanharem*”. Em relação aos professores, houve boa receptividade, sendo que alguns poucos foram contra a implantação do sistema. O presidente do CME não soube analisar se os pais têm preferência ou não pelo material contratado.

Em Lindóia do Sul, a secretária destaca que a comunidade escolar vê a parceria com o Sistema Aprende Brasil “*como um avanço grande, [...] é um sistema caro é um sistema oferecido nas melhores escolas e a gente tem um acompanhamento bem sério, assim de formação para professores, então tem uma cobrança*”. Na visão do CME, os professores no início da implantação do sistema achavam que os alunos iriam escrever pouco:

O questionamento dos professores sobre a qualidade do trabalho com o material se referia principalmente ao sistema. O aluno escreve pouco [...] que tinha que seguir essa apostila. Então, [...] quando veio o pedido do livro didático, a gente fez o pedido e que é usado paralelo. Então, já foi aceito bem mais.

A presidente diz que, além dessa discussão, ainda debatem o uso da apostila: “é o professor que tem que ir em busca de outras alternativas para complementar”.

Os pais reconhecem “que esse sistema ele não é barato, ele requer bastante recurso, mas também é uma coisa oferecida nas escolas particulares”.

Em relação aos professores, segundo o que nos informa a presidente do CME, há uma receptividade boa:

Hoje eu acho que se fosse tirar iria dar uma desequilibrada. Essa é a palavra. Teria que voltar todo o planejamento novamente. Tu sabe que, não que venha pronto [...] o professor complementa. [...] Porque antes era diferente, tu planejava todo o conteúdo e assim ele já tem norte.

A aceitação positiva das parcerias, quer seja por parte da comunidade escolar ou dos professores, demonstra aspectos que *a priori* parecem normais, afinal o desejo em melhorar a qualidade da educação local parece explicar a aceitação. Contudo, apontamos alguns elementos que levam a olhar a parceria com cautela.

O professor, ao aceitar tanto a apostila quanto os cursos de formação oferecido pelo IAS, está abrindo mão daquilo que consideramos essencial na docência, a saber o seu protagonismo. O eixo central do fazer educativo desloca-se do processo de ensino e de aprendizagem somente para esse último. O ensino requer planejamento, discussão, análise, participação na construção do projeto escolar, formação política e comprometida com a função da escola pública. Porém, ao receber o material pronto, os passos das aulas e mesmo o conteúdo, a secundarização do trabalho do professor o coloca numa condição apenas de facilitador da aprendizagem, cujo resultado é cobrado nos principais testes avaliativos.

Desse modo, o professor se torna um sujeito individualizado, sendo julgado pelo sucesso ou fracasso dos seus alunos, os quais, avaliados por meio de avaliações padronizadas, evidenciam se os conhecimentos foram bem trabalhados ou não. Nosso entendimento, portanto, vai de encontro à ideia de que a apostila é boa porque oferece o “norte” ao professor.

Se não bastasse isso, o trabalho do professor é posto à prova diariamente. A verdade não é mais dos profissionais da educação, e sim dos empresários, da sociedade civil, estes sim capazes de oferecer o que a escola privada oferta. Aliás, a ela são atribuídos os créditos de sinônimo de boa educação, logo, de possibilidade de ascensão nos estudos e postos de

trabalho, devendo, portanto, ser copiada. Assim, o trabalho do professor como agente cotado a opinar sobre educação é substituído pelo conhecimento daqueles que mais sabem o que o mercado exige, ou seja, dos representantes do setor privado.

Nas falas dos entrevistados, é comum o reconhecimento dos altos custos de manutenção das parcerias. Observamos um investimento significativo no ano da efetivação das primeiras parcerias, quando analisamos os percentuais aplicados na educação municipal.

Tabela 15 – Percentual constitucional obrigatório investido em Educação – Chapecó

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
29,20	28,72	31,44	29,83	28,13	27,66	26,12	27,49	28,23	27,31	27,97

Fonte: Portal do Cidadão SC¹¹⁶ (2016).

Tabela 16 – Percentual constitucional obrigatório investido em Educação – Xanxerê

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
26,86	29,47	27,34	25,56	28,63	25,95	25,14	28,17	27,91	29,71	33

Fonte: Portal do Cidadão SC (2016).

Tabela 17 – Percentual constitucional obrigatório investido em Educação – Lindóia do Sul

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
27,55	29,20	31,24	30,23	31,56	30,76	36,15	30,80	31,89	26,69	28,95

Fonte: Portal do Cidadão SC (2016).

Mesmo que, em Xanxerê, o processo de contratação da empresa Bom Jesus tenha ocorrido no ano de 2008, ela passa a oferecer seus produtos e serviços apenas em 2009, conforme demonstra o contrato de prestação de serviços. O que ocorre é que, nesse município, o processo de compra do material foi desenvolvido no último ano da gestão 2005-2008 e, portanto, o novo gestor que assumisse a prefeitura já estaria com o material disponível. Supõe-se, assim, que isso poderia representar certa propaganda eleitoral tendo em vista as eleições de outubro.

¹¹⁶ Disponível em: <portaldocidadao.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 19 abr. 2016.

No que diz respeito ao dispêndio financeiro das parcerias que exigiram compra, observamos que os valores são significativos. No entanto, diante das ações desenvolvidas na educação municipal, as parcerias que têm dispêndio financeiro parecem ser prioridades em relação às demais.

Em um dos municípios pesquisados, o investimento no material é planejado no orçamento da educação municipal: *“ao invés de você pagar uma outra formação é melhor ficar com esse material e ir fazendo a formação in loco com os nossos articuladores bem pontualmente”*.

Em outra rede de ensino, sempre é feita uma avaliação para pensar o que é prioridade. Desde meados de junho de 2015, o município vinha apresentando dificuldades financeiras e havia possibilidade de encerrar o contrato com o SEFE, o que de fato ocorreu em 2017.

Noutro município, a garantia da continuidade da parceria é pensada de um ano para outro: *“A gente sempre deixa um valor, a gente estima um valor no início do ano”*. Essa política é tão valorizada que é considerada *“hoje o carro-chefe da educação”*.

Mesmo com a crise financeira vivida pelos municípios, para o ano de 2017 a parceria com os sistemas privados continua em dois dos três municípios pesquisados.

Tabela 18 – Valores nominais e percentuais das parcerias no ano da sua efetivação e/ou renovação contratual – comparação com o orçamento total da educação

Município	R\$ investido educação (valor total anual)	Percentual constitucional Aplicado	R\$ da parceria (valor contrato anual)	Percentual investido na parceria
Chapecó (2013)	101.662.251,96	28,23	2.433.348,00	2,39*
Xanxerê (2009)	11.204.211,95	28,63	355.000,00	3,16
(2014)	25.079.697,28	29,71	720.000,00	2,87
Lindóia do Sul (2010)	2.753.887,80	30,76	75.527,20	2,74
(2014)	3.801.373,15	26,69	110.428,80	2,90

*Do contrato original de R\$ 2.201.600,00 aditivo de R\$ 231.748,00 (mesmo ano: 2013)

Fonte: Contratos de prestação de serviços dos municípios e Portal do Cidadão do TCE/SC¹¹⁷.

Embora não pareçam significativos em termos percentuais, o investimento na parceria leva uma fatia relevante do montante educacional. No entanto, considerando que nem o município de Chapecó e nem o de Xanxerê atendem 100% da demanda da educação infantil – creche –, os valores poderiam, por exemplo, representar acesso a maior número de crianças e

¹¹⁷ Disponível em: <portaldocidadao.tce.sc.gov.br>. Acesso em 19 abr. 2016.

adequações do tempo de permanência em período integral. Em Chapecó consta que o atendimento a essa modalidade é de 48,3% e em Xanxerê, 32,3%¹¹⁸. Contudo, a entrevista com gestores desses dois municípios revelou que há vagas para quase todos os que procuram. Em Xanxerê, segundo a entrevistada, a média de atendimento é de 85 a 90%, já em Chapecó, segundo a diretora de ensino:

De zero a 3 anos ainda existem aquelas demandas para aquelas famílias que querem perto de sua casa e querem o dia inteiro. O município não mede esforços para poder atender essa necessidade da população. Mas Chapecó está crescendo tanto que é difícil a gente dar conta e a gente zerar a demanda.

Esse município ainda mantém convênio¹¹⁹ com creches comunitárias. No ano de 2016, havia quatro delas, porém com o tempo tendem a serem municipalizadas, visto que o desejo do município é ter 100% do atendimento público na educação infantil.

Em que pese Lindóia do Sul atender 100% da demanda, poderia, com os recursos destinados à compra de material privado, expandir em políticas educacionais ainda silenciadas e previstas no PME do Município, como a oferta escolar em tempo integral, construção de laboratórios, expansão do atendimento às populações do campo.

Considerando os dados, observamos que a construção das parcerias é planejada no orçamento municipal, cujas verbas são reservadas para os pagamentos que ocorrem durante o ano de vigência do contrato. Independentemente de o município ser pequeno, médio ou grande, na relação público-privada o que está em jogo é a disputa por fundos públicos. E como afirmamos anteriormente, essa relação é uma forma de regulação das políticas educacionais, pois quem acaba conduzindo o processo educacional, mesmo que de forma indireta por meio de apostilas e formação de professores, são os sistemas privados. Esse tipo de privatização, que acoberta a relação público-privada, é definido por Ball e Youdell (2007) como exógena.

Ball e Youdell (2007) caracterizam muito bem essa relação entre o setor público e as empresas privadas, quando apontam duas maneiras de “educação acobertada” – a privatização endógena e a exógena.

A primeira é o principal mecanismo de privatização encoberto da educação. A privatização endógena se apresenta a partir da compreensão de que o setor público deve se

¹¹⁸ Monitoramento do Plano Municipal de Educação “PNE em Movimento” – Situação das metas dos Planos. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

¹¹⁹ Lei Ordinária n. 6938/2016 de 21/12/2016 do Município de Chapecó. Disponível em: <<http://www.legislador.com.br/>>. Acesso em: 11 mai. 2017.

assemelhar ao mercado, ao funcionamento interno das empresas, especialmente a partir da nova gestão pública que aplica conceitos advindos do mercado como o planejamento por objetivos, supervisão de resultados e responsabilização. Assim, a privatização endógena é aquela do “quase-mercado”. (BALL; YOUDELL, 2007). Ainda público, porém com o rosto do mercado. Exemplos dessa privatização se manifestam de algumas formas, dentre elas a promoção de práticas de seleção entre escolas, cujo ponto de partida são os resultados que apresentam, o que acaba gerando competição entre elas.

Embora presente nas políticas educacionais brasileiras, a privatização exógena se aproxima de forma mais colossal ao que vemos nos municípios pesquisados em relação aos sistemas privados de ensino. Essa maneira de privatização incorpora o setor privado no setor público. Para Ball e Youdell (2007), a possibilidade de que o setor da educação pública tenha se transformado numa fonte de benefícios econômicos surgiu muito recentemente. E isso pode ser visto de diferentes maneiras, na medida em que os governos passam a comprar do setor privado lucrativo materiais didático-pedagógicos e formação docente. Nas palavras dos autores, a forma de privatização exógena se manifesta por meio de “millonarios proyectos de construcción (asociaciones entre el sector público y el privado) y de contratos nacionales para la gestión y prueba de sistemas educativos”. (BALL; YOUDELL, 2007, p. 23).

Vemos que a parcerias nos três municípios se caracterizam pela forma de privatização exógena, em que há uma reserva intencional de recursos para resguardar a compra dos sistemas privados de ensino. Assim, as boas características econômicas desses entes oferecem a base necessária à implementação das parcerias. Temos clareza de que os parceiros privados não prestariam serviços aos municípios, caso não tivessem condições de manter os contratos que anualmente são firmados. Por isso, os fundos públicos acabam colocando a educação sob o manto do mercado, em detrimento à construção de propostas pedagógicas que advenham da comunidade escolar. O conceito de democracia que permeia essas ações coloca o professor na condição de executor e os municípios, de parceiro forte do setor privado. Resgatando o que escrevemos sobre o Estado no modo de produção capitalista, reafirmamos que, para o capitalismo, o Estado é importante na medida em que contribui para a efetivação de seus processos de acumulação. Em vez de o Estado prover o setor social com políticas adequadas, o capital o controla e, com isso, o modelo se sustenta pela via da separação entre o econômico e o político. Isso abre espaço para os entes municipais firmarem parcerias, como veremos na próxima seção.

3.2.1 O município não está mais só: os parceiros da educação municipal

A concepção de Estado que vimos adotando traduz o momento histórico que vivemos, ou seja, o Estado assume papel retificador, mas não invade os limites do capital, ao contrário, o ajuda em momentos de crise. O Estado redefine as suas funções para adequar-se às exigências da reorganização do capital que o vê como possibilidade de expansão de seus lucros e domínios, quer pela busca de recursos ou pelas concepções que direcionam as políticas sociais.

Especialmente depois da reforma dos anos 1990¹²⁰, os entes federados, autônomos e produtores de suas regras se tornaram parceiros de organizações sociais. O terceiro setor e as empresas educacionais passam a fazer parte do universo público no campo da educação, inclusive imprimindo um conceito de sociedade civil adequado a consolidar os interesses do capital.

Para Abrucio (2007, p. 72):

a reforma Bresser elaborou um novo modelo de gestão, que propunha uma engenharia institucional capaz de estabelecer um espaço público não-estatal. As organizações sociais (OSs) e as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips) são herdeiras desse movimento.

Em nossa pesquisa, constatamos que os municípios têm parcerias com representante do terceiro setor – o IAS – e com empresas privadas lucrativas (*stricto sensu*). A diferença entre ambas reside na sua constituição jurídica e na forma como a parceria acontece, ou seja, por meio de convênio ou via licitação, e posterior contrato de prestação de serviços.

3.2.1.1 O Instituto Ayrton Senna (IAS) – representante do terceiro setor num dos municípios pesquisados

No município de Chapecó, um dos parceiros da educação é o IAS. Sobre ele muitos trabalhos já dedicaram atenção, especialmente a seus programas e sua forma de organizar a educação. Os trabalhos de Adrião e Peroni (2011) e Peroni (2015b) são exemplos de pesquisas sobre o IAS e evidenciam a atuação do Instituto em diversos municípios brasileiros.

O IAS é uma ONG reconhecida pela Unesco como referência. Em 2003, o IAS foi credenciado pela Unesco como Centro de Referência em assuntos relacionados à educação e

¹²⁰ No último capítulo apontaremos normatizações que contribuíram para fortalecer a criação e atuação do terceiro setor.

desenvolvimento humano. O título “assinala uma transformação no terceiro setor: a saída do atendimento direto de pequeno alcance para o fornecimento de *know-how* no combate a problemas sociais”¹²¹.

O termo terceiro setor nasce, segundo Montaña (2015, p. 34), “num contexto de profunda ideologização, mistificação e desarticulação da totalidade social” com a intenção de setorializar, ou seja, tornar fragmentada a sociedade, separando o econômico do político, porém relacionando o social à dimensão cultural e comunicacional, onde o real só pode ser considerado a partir da vivência e seu significado para o indivíduo. Este é autorresponsabilizado pela sua própria situação de vida e pela sua superação. O terceiro setor acaba concebendo diferentes tipos de sujeitos que orientam diferentes ideologias e ações sociais. (MONTAÑO, 2014).

Conforme classificação de Montaña (2014), um desses sujeitos concebidos pelo terceiro setor é o projeto neoliberal que, sob o comando do capital financeiro, em momentos de crise procura manter as margens de lucro, desmontar os direitos sociais e a ação estatal sobre eles.

Tal projeto, hoje absolutamente hegemônico, funda-se nos valores e princípios da desregulação do mercado e das relações trabalhistas, na defesa da livre concorrência, buscando a autorresponsabilização dos indivíduos e a des-responsabilização do Estado e da desoneração do capital. (MONTAÑO, 2014, p. 36).

Sob essa ótica, o sujeito é considerado um consumidor, um cidadão usuário. O primeiro autônomo, um ator livre no mercado, e o segundo precisa da ajuda do Estado ou da caridade de indivíduos na sociedade civil ou da responsabilização social empresarial. (MONTAÑO, 2014).

A sociedade civil é análoga ao terceiro setor, em que os interesses hegemônicos do projeto neoliberal não valorizam os fundamentos econômicos e políticos, mas a dimensão subjetiva e cultural. Desse modo, as ONGs passam a figurar como representantes da sociedade civil, parceiras do Estado e do capital. Montaña (2014) destaca que as ONGs tiveram um crescimento significativo nos anos de 1990 e 2000 e, como analisamos no capítulo anterior, essas instituições representaram uma oposição ao regimento militar autoritário e nascem como instituições do bem. (NEVES, 2011).

Coutinho (2002, p. 33) nos lembra que no Brasil houve, “entre finais dos anos 70 e início dos 80, uma leitura muito problemática do conceito gramsciano de sociedade civil [...]

¹²¹ Disponível em: <www1.folhauol.com.br>. Acesso em: 19 mai. 2017.

essa leitura consistia em dizer o seguinte: tudo o que vem do Estado é ruim, tudo o que vem da sociedade civil é bom”. Muito embora isso fosse parecer apropriado naquele momento, esse discurso passou a ser proclamado para que os neoliberais continuassem a demonizar o Estado e confundir a sociedade civil com o mercado. (COUTINHO, 2002). Essa herança sobre a visão das ONGs perpassa aos dias atuais, como se o antagonismo entre o Estado e a sociedade civil fossem os problemas a serem resolvidos, camuflando a lutas de classes que existem no modo de produção capitalista.

Queremos destacar que as organizações sociais acabam assumindo um protagonismo nos projetos societários de hegemonia conceitual mercadológica. Peroni (2014) nos ajuda a compreender o papel assumido pelo terceiro setor em relação às políticas sociais estatais. Há, segundo a autora, uma redefinição no papel do Estado, as fronteiras entre o público e o privado têm se modificado para atender as necessidades de reorganização do capital. Desse modo, novos sujeitos “assumem o protagonismo, tanto na definição quanto na execução das políticas sociais; alguns com fins lucrativos explícitos e outros considerados sem fins lucrativos, o chamado público não estatal, terceiro setor ou setor filantrópico [...]”. (PERONI, 2014, p. 182).

Nesse sentido, o Estado, permeado pela ideologia de um grupo que privilegia a disputa, o lucro e a competitividade em detrimento aos processos de formação humana, vai se constituindo como o articulador e proponente das políticas sociais. O programa EduLab21, que é conhecido no município de Chapecó como “competências socioemocionais”, aposta numa nova linguagem para o trabalho escolar.

Mas quem é o IAS? O Estatuto Social do Instituto Ayrton Senna¹²² estabelece que essa instituição

busca desenvolver ações de caráter cultural, artístico, ambiental, educacional, social, esportivo, beneficente, assistencial de caráter filantrópico, e de pesquisa básica e aplicada com vistas ao desenvolvimento de novas sociabilidades, trabalhando em co-execução com organização da sociedade civil, escolas públicas, com organismos governamentais, com organismos internacionais e afins. (INSTITUTO AYRTON SENNA – IAS, 2016, p. 2).

O IAS é uma instituição social sem fins lucrativos, e, no campo educacional, atua desde 1996, por meio de vários programas e projetos que visam a corrigir problemas educacionais. Nos últimos anos, o IAS não é apenas consultor de vários programas

¹²² Disponível em: <www.institutoayrtonsenna.org.br/arquivos/estatutosocial>. Acesso em: 19 mai. 2017.

educacionais, mas gestor deles.¹²³ Atua em forma de rede, cujos parceiros são em sua grande maioria ONGs de grandes grupos privados, em prol da educação pública. O trabalho de Peroni (2015b, p. 109) demonstra que o IAS,

[...] além de atuar mais diretamente no conteúdo pedagógico e na gestão, [...] também atua com programas complementares. E, para a execução desses programas, opera em uma rede de relações com empresas, universidades, outros Institutos, como o Unibanco e governos.

O público-alvo do IAS inclui crianças, adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, pesquisadores, acadêmicos, universidades e também educadores e gestores. Para esses dois últimos grupos, nos aspectos pedagógicos e gerenciais, atuam de maneira eficaz no desenvolvimento da aprendizagem dos alunos (IAS, 2016).

De acordo com o *site* institucional, o IAS trabalha para garantir que todas as crianças e jovens tenham acesso a uma educação de qualidade, a fim de prepará-las para os desafios que encontrarão ao longo de toda a vida, numa perspectiva integral. Para tanto, a página eletrônica do Instituto informa iniciativas como o Programa EduLab21, soluções educacionais (para as etapas da educação básica) e articulação com empresas e redes públicas de ensino.

A educação integral é premissa primeira nas ações do Instituto. No caso de Chapecó, segundo notícia¹²⁴ de 19 de maio de 2015, a rede municipal assinou um termo de cooperação com o Instituto Ayrton Senna, com a Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC) e com a Secretaria de Estado da Educação. À época, o município foi considerado piloto no desenvolvimento do Projeto Edulab21 em todas as escolas públicas do município para o desenvolvimento de competências socioemocionais.

O EduLab21 se dedica a desenvolver novos conhecimentos e ferramentas para promover a educação integral. Por meio dele que foi criado um instrumento de avaliação somativa das competências socioemocionais [*Social and Emocional or Non-cognitive Nationwide Assessment*] (SENNA)¹²⁵, que tem como objetivo subsidiar tanto políticas públicas quanto práticas pedagógicas.

Em relatório anual emitido pelo IAS¹²⁶, no ano de 2015, em Chapecó foram capacitados 90 professores e 30 multiplicadores. Já em 2016 (dados de julho/16), foram 200

¹²³ Importante histórico sobre o Instituto Ayrton Senna pode ser encontrado no relatório de pesquisa de Adrião e Peroni (2011). As autoras resgatam a constituição, a forma de atuação nos municípios por meio de programas, além de esclarecerem a concepção que norteia as ações do IAS.

¹²⁴ Disponível em: <www.chapeco.sc.gov.br/educacao/noticias/2872>. Acesso em: 29 nov. 2016.

¹²⁵ Disponível em: <http://www.institutoayrtonsenna.org.br/pt-br/Atuacao/Atuacao2/novas-ideias.html>. Acesso em: 29 nov. 2017.

¹²⁶ Disponível em: www.institutoayrtonsenna.org.br. Acesso em: 11 ago. 2017.

professores capacitados, 35 multiplicadores, 40 escolas e 2.500 alunos beneficiados com essa metodologia.

3.2.1.1.1 O que são as competências socioemocionais

As competências socioemocionais¹²⁷ se constituem a partir do laboratório de inovação dedicado à produção e disseminação de conhecimento científico, cujo foco é a formulação de políticas educacionais de qualidade, capazes de formar crianças e jovens para enfrentar os desafios do século 21. Para tanto, se constitui necessário o desenvolvimento de capacidades não apenas cognitivas, como saber ler e escrever, mas o desenvolvimento das competências socioemocionais, que oferecem condições para a construção de uma educação integral, ou seja, aquela que prepara para a vida, para conviver e trabalhar no século 21¹²⁸. (IAS, 2017).

Com base no Paradigma do Desenvolvimento Humano, proposto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) nos anos de 1990, a educação é colocada como oportunidade central de preparar o ser humano para fazer escolhas, e transformar em competências o potencial que cada um carrega consigo, cuja ênfase recai sobre as competências socioemocionais. Para tanto, o IAS reafirma o relatório organizado por Jacques Delors e as quatro aprendizagens que concorrem para a formação de um ser humano preparado para os desafios (IAS, s/d).

Para o IAS, as competências socioemocionais são as alavancas necessárias ao desenvolvimento da aprendizagem. As competências são: responsabilidade; colaboração; comunicação; autocontrole; pensamento crítico; resolução de problemas; abertura. O município de Chapecó, desde que assinou o Termo de Cooperação, definiu apenas duas competências para serem trabalhadas na rede, a saber, a criatividade e o pensamento crítico¹²⁹.

Mas o que vem a ser uma competência? Para o IAS (s/d, p. 9), é a “capacidade de mobilizar, articular e colocar em prática conhecimentos, valores, atitudes e habilidades, seja

¹²⁷ Em recente texto – “O desenvolvimento das habilidades socioemocionais como caminho para a aprendizagem e o sucesso escolar de alunos da educação básica”, publicado nos Periódicos Eletrônicos de Psicologia (ABED, 2016), o termo competência socioemocionais não é explicitado. Aparece outro - “habilidades socioemocionais”. No entanto, nesta tese, tomaremos a primeira nomenclatura, mesmo que algumas publicações tratem como habilidades socioemocionais. O termo habilidades cognitivas e não cognitivas aparece na publicação do Banco Mundial: “Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2015: Mente, Sociedade e Comportamento”. (BM, 2015).

¹²⁸ Disponível em: <www.institutoayrtonsenna.org.br>. Acesso em: 20 mai. 2015.

¹²⁹ Segundo notícia divulgada em 28/11/2017, “Chapecó ampliará projeto que estimula habilidades socioemocionais”, a intenção para o ano de 2018 é a ampliação das competências no projeto. Disponível em: <<http://fiesc.com.br/chapeco-ampliará-projeto-que-estimula-habilidades-socioemocionais>>. Acesso em: 01 dez. 2017.

no aspecto socioemocional, ou na interrelação dos dois”. Assim, essas competências se relacionam com as cognitivas e possibilitam uma maior aprendizagem. Para o trabalho com as competências é necessário combinar políticas públicas com práticas educacionais.

As bases teóricas que sustentam o modelo de competências estão pautadas nas contribuições de vários teóricos interacionistas que se debruçam sobre os processos de ensino, aprendizagem e desenvolvimento humano, como Piaget, Vygotsky, Wallon, Winnicott e Feuerstein. (ABED, 2016).

No que diz respeito às práticas, os trabalhos valorizam projetos, problematizações e sugestões de metodologias que se utilizam da formação de “times” no desenvolvimento das atividades, o que ao nosso ver, implica, ao final do processo, vencedores e perdedores.

Referente às políticas públicas, o IAS aconselha mudanças curriculares¹³⁰, na formação docente, nos padrões para o funcionamento das escolas e na avaliação, cujo modelo baseia-se na avaliação de competências socioemocionais que integra a avaliação formativa e somativa dessas competências adicionadas às avaliações cognitivas. O sistema que baliza esse tipo de avaliação é o SENNA. O projeto já é desenvolvido pela Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro.

As habilidades socioemocionais são organizadas em cinco grandes domínios, os chamados “big-five”. São eles: 1. Abertura a experiências; 2. consciência/conscienciosidade (ser organizado, esforçado e responsável pela aprendizagem); 3. extroversão (orientação dos interesses e do investimento de energia para o mundo exterior, autoconfiança); 4. Cooperatividade/amabilidade (atuar em grupo de modo cooperativo); 5. estabilidade emocional (autocontrole, calma, serenidade). (ABED, 2014, 2016).

Em relação às políticas públicas, o IAS tem desenvolvido ações com o Ministério da Educação (MEC), com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Essas instituições promoveram o *Fórum Internacional de Políticas Públicas- Educar para as competências do século 21*, em março de 2014. O objetivo do encontro foi reunir lideranças educacionais de 15 países,¹³¹ a fim de

[...] partilhar a base de conhecimentos sobre o desenvolvimento das habilidades socioemocionais, identificar as lacunas e necessidades, refletindo

¹³⁰ Na página do IAS: <http://educacaosec21.org.br/base-nacional-comum-2/>, há orientações sobre a participação para a definição da Base Nacional Curricular Comum (BNCC), indicando a preocupação do IAS na definição do novo currículo educacional brasileiro. Também veremos no quinto capítulo como o município de Chapecó institucionalizou a concepção das competências socioemocionais na política pública local.

¹³¹ Arábia Saudita, Argentina, Brasil, Colômbia, Coreia, Equador, Estados Unidos, Letônia, México, Noruega, Paraguai, Peru, Portugal, Suécia e Uruguai.

sobre os caminhos que possam colaborar com as escolas, professores e pais para melhorar o contexto de aprendizagem e progresso social. (ABED, 2014, p. 108).

O apoio ao Fórum, bem como a necessidade da adoção das competências socioemocionais, ficam claras nas palavras do então Ministro da Educação, José Henrique Paim: “Acreditamos que as competências socioemocionais precisam ser incluídas em políticas públicas educativas ambiciosas e vamos sistematizar e financiar iniciativas que incentivem e desenvolvam as competências socioemocionais nos estudantes”. (ABED, 2014, p. 109).

Observamos que a “educação para o século 21” sustenta e reafirma as competências socioemocionais, ou seja, age com discursos que *a priori* causam certo impacto e uma determinada concordância aos termos e propostas, pois o IAS, precursor desse ideal, admite os problemas educacionais brasileiros, cutuca a questão do direito à educação para todos, mas faz tudo isso sob a concepção do “capital humano como a verdadeira riqueza das nações”¹³². Considerando que o indivíduo é o centro do desenvolvimento, acredita-se que “as diferenças nos indicadores econômicos tendem a desaparecer entre países com nível educacional parecido” e que “as desigualdades de renda (e bem-estar) é majoritariamente explicada pela desigualdade educacional”. (SANTOS et al., s/d).

Há nessa ideia um deslocamento ideológico, “operado pela perspectiva hegemônica, qual seja, o de atribuir a origem das crises econômicas e dos problemas sociais à educação”. (SHIROMA; EVANGELISTA, 2014, p. 13). No entanto, essa concepção mantém a estrutura das relações sociais capitalistas e individualiza a culpa tanto pelo fracasso econômico, quanto educacional. E isso justifica que reformas sobre reformas sejam promovidas, tanto quanto a necessidade daqueles que, além de deter o poder econômico, também impulsionam a direção das políticas educacionais.

Se tomarmos como referência histórica a década de 1990, veremos que os empresários da indústria também estavam preocupados com a educação básica e profissional (CNI, 1993), no sentido de direcionar um novo perfil formativo que pudesse amenizar as desigualdades sociais e tornar o trabalhador flexível, adaptado às diversas funções do setor produtivo. A CNI advogava o entendimento de que a educação deveria estar voltada à formação de indivíduos, na concepção do capital humano, portanto uma formação genérica, que não tem como

¹³² Disponível em: <www.educacaosec21.org.br>, Banco de conhecimento: artigos e teses. Trabalho *em power point* Minicurso 2 “ - A importância das competências não cognitivas para o desenvolvimento humano e o desafio de avaliá-las. Autores: Daniel Santos (FEA-USP); Tatiana Filgueras (IAS); Mirela de Carvalho (IAS); Lauro Pizzo (IAS); Eduardo Silva (IAS). Nesse endereço encontramos uma série de trabalhos de diferentes autores nacionais e internacionais que oferecem base teórica e conceitual à necessidade de uma educação pautada pelas competências socioemocionais. Acesso em: 20 mai. 2017.

objetivo a mudança do real, mas a convivência pacífica nas relações de trabalho. Segundo a CNI (1993, p. 8), “o embate clássico entre capital/trabalho agora é desafiado por novas e contestadoras posturas, motivadas pelos ventos das atuais condições de desenvolvimento das forças produtivas”.

Portanto, para os empresários as relações entre capital e trabalho não são mais entendidas como relações contraditórias, de disputas de duas classes opostas, que lutam por ideais de uma sociedade diferente. (MELO, 2009). Para o autor, os motivos que levam a burguesia industrial a negar a contradição essencial entre capital e trabalho encontram assento nos pilares relativos à ascensão das subjetividades, no novo modelo de gestão do trabalho e na consequente qualificação, e diminuição entre o fazer e o pensar. (MELO, 2009).

Ao eliminar o embate, resta entender que os conflitos que antes resultavam em desigualdades agora se limitam apenas às diferenças, em que as classes sociais são substituídas pelo acento das subjetividades. (MELO, 2009). Esse é o caminho do novo perfil do trabalhador – pacífico e disciplinado, responsável pela sua autoaprendizagem. No entanto, resgatamos o entendimento de Coutinho (2002) quando dizia que o grande antagonismo que temos de enfrentar é ainda aquele entre capital e trabalho. Obscurecer esse pressuposto seria substituir o conceito de luta de classes, que continua essencial para a compreensão da contemporaneidade, pelos novos determinantes subjetivos que desejam tirar o foco da relação capital/trabalho.

Nessa esteira, as competências socioemocionais parecem se alinhar à concepção formativa dos empresários. Os cinco grandes domínios (*big-five*) trazem a ideia da disciplina, da solidariedade e da colaboração, ancoradas no campo da subjetividade e da individualização do sujeito. Se tomarmos as características dos domínios, veremos que dizem respeito às posturas que devem ser desenvolvidas em nível pessoal e individual, a fim de superar as dificuldades e os desafios dos novos tempos, muito embora tragam a ideia de uma educação colaborativa.

A lógica que se coloca com as competências socioemocionais tenta nos convencer que as desigualdades sociais não são resultado da condição de classe, mas são fruto das subjetividades, logo, de sua individualização. Inclusive, as subjetividades, como apontamos em análises precedentes, derivam das relações de gênero e etnia.

A individualização, por sua vez, se faz presente de maneira implícita nas competências socioemocionais, visto que o aluno é responsável pela sua aprendizagem, tanto quanto será pelo seu sucesso quando estiver na condição de trabalhador. Dessa forma, exclui-se qualquer motivador social, – advindo das relações de produção, das estruturas normativas trabalhistas,

da falta de políticas educacionais para todos, do descaso orçamentário para com a educação, como elemento que também interfere na realização do indivíduo na sociedade. A desconsideração com esses aspectos abre espaço para a meritocracia, a hierarquização entre melhores e piores, inclusive à intolerância racial e das relações de gênero.

Ademais, a educação como condição necessária à formação ao longo de toda a vida, sob a ótica das competências, pressupõe uma formação generalista, básica, que inicia na escola, mas depois continua no âmbito da empresa, ou seja, uma formação que possibilite ao indivíduo desenvolver novas competências demandadas pelo mercado. No entanto, esse tipo de formação, infelizmente, é pensada somente para a classe trabalhadora, negando, dessa maneira, um tipo de educação criadora, capaz de desenvolver indivíduos para o mundo do trabalho, numa concepção não restrita a postos, à empregabilidade ou apenas ao mercado de trabalho.

Neste, aquele que não se adequar às demandas produtivas será autorresponsável pelo insucesso, visto que não conseguiu acompanhar a dinâmica do mercado laboral. Essa premissa leva a outra, ou seja, ao invés de sujeito coletivo, o trabalhador se individualiza, o que torna mais fácil a sua relação com o trabalho competitivo na empresa.

A individualização exigida na relação capital/trabalho é elemento que aparece de forma implícita nas propostas educacionais defendidas pelo setor privado. Isso porque as competências socioemocionais valorizam os processos avaliativos de ordem não cognitivas, as quais geram valores que, embora pareçam coletivos, são individuais, pois estão no campo da formação voltada ao mercado, à geração de lucro, ou seja, da competitividade. Senão, que interesses teriam os representantes do capital pela educação, que não o da formação de trabalhadores resilientes, autoconfiantes, amáveis?

Portanto, na relação público-privada, está em jogo não apenas a inserção de um novo tipo de governo por meio da governança, mas também a interferência na formação (aligeirada, pragmática, descontextualizada, acrítica) de novos quadros de trabalhadores, cuja formação anula a perspectiva da práxis como condição primeira da formação humana e que em nada suprime a formação profissional.

Ainda apontamos, a partir das reflexões de Melo (2009) sobre a formação profissional, que as competências socioemocionais representam o desenvolvimento de habilidades genéricas, muito mais centradas em comportamentos (flexibilizados) do que em conhecimentos. Portanto, elas são, em última instância, o coroamento dos ideais

mercadológicas na educação, cuja plástica¹³³ transparece a beleza desse tipo de proposta educativa para o século 21. E, no processo de construção das parcerias, se tornam um ideário propagado como necessário, moderno e aparentemente barato!

Relativo ao direito à educação, o Núcleo de Ciência pela Educação IAS/Insper (2015)¹³⁴ reafirma o conteúdo presente nas conferências ou fóruns internacionais de educação – Jomtien, Dakar e Incheon –, bem como em leis nacionais/internacionais e questiona em que medida a garantia do direito à educação pressupõe acesso à educação socioemocional.

As competências socioemocionais pautam-se no que Montaño (2014) já afirmava, ou seja, a construção de uma nova linguagem que promete mudar a educação. Concordamos com Peroni (2015b) quando diz que o IAS assume o controle e a direção das políticas educacionais. No caso das novas necessidades para o século 21, a educação pública brasileira também apoia e incorpora o discurso.

Desde o surgimento das competências socioemocionais, alguns órgãos e mesmo estudiosos da área educacional rejeitam o SENNA como política pública avaliativa. A carta Aberta da ANPEd (2014) repudia a adoção e a institucionalização de uma avaliação em larga escala de habilidades não cognitivas de crianças e jovens, no âmbito de iniciativas de avaliação em larga escala em curso no Brasil. A moção do V Seminário de Educação Brasileira (SEB), na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) (2015), também faz sua manifestação contrária.

Smolka et al. (2015) explicitam e levantam elementos que visam a contribuir para a proposição de outras formas de avaliação e tomadas de decisão no âmbito das políticas públicas que não ao desenvolvimento das competências socioemocionais. Aliás, fazem uma crítica contundente ao programa SENNA, trazendo para o debate autores da psicologia sócio-histórica.

Peroni (2015b) destaca que, no âmbito do Conselho Nacional de Educação, tramita parecer para elaboração de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento das competências socioemocionais nas instituições escolares. Além de sua presença no âmbito do CNE, o IAS também imprimiu a ideia das competências na Secretaria de Assuntos estratégicos, no documento Pátria Educadora (2015).

Enfim, vemos que o IAS não se restringe a ele mesmo, penetra nas instâncias de maior relevância educacional públicas do país. Primeiro consegue o apoio dos órgãos oficiais – MEC, CNE, Secretaria de Assuntos Estratégicos – bem como se aliam a universidades

¹³³ “Plástica” - arte de plasmar – modelar – **dar forma**. (FERREIRA, 2008, p. 635).

¹³⁴ Disponível em: <www.educacaosec21.org.br> Acesso em: 20 mai. 2017.

estrangeiras, a secretarias de educação (estaduais e municipais) e aos empresários do ensino. Assim, o IAS alarga sua rede de contatos, possibilitando sua expansão e domínio sobre o conteúdo educacional. Como representantes do capital privado, a educação passa a praticar os encaminhamentos que desse grupo se originam.

E o IAS, por meio do programa das competências socioemocionais, está presente na região Oeste catarinense. Passamos a conhecer o processo de construção dessa parceria, foco de interesse primeiro nesta tese.

3.2.1.1.2 A construção da parceria entre o município de Chapecó e o IAS: nova rede de relações se estabelece

A construção da parceria entre a Secretaria de Educação do município de Chapecó e o IAS ocorreu ainda em 2015, mas a capacitação aos professores iniciou em 2016. Desse modo, o desenvolvimento de competências socioemocionais tem como ponto de partida a formação docente para posterior aplicação em sala de aula. Nesse programa, o IAS capacita apenas os professores e estes é que devem aplicar as aprendizagens com seus alunos. Chapecó optou por ofertar a formação somente aos professores do ensino fundamental¹³⁵.

O objeto da parceria entre o IAS e o município, às vezes, parece se confundir. Ora há informações na imprensa relativas ao EduLab21, ora ao projeto Rubrica¹³⁶, outras vezes fala-se apenas em competências socioemocionais. Contudo, o projeto “Inovação na educação: avaliando e desenvolvendo criatividade e pensamento” é o carro-chefe, que tem como objetivo “desenvolver instrumento de avaliação voltado ao pensamento crítico e à criatividade, mapear estratégias de fomento dessas competências e compartilhar boas práticas”¹³⁷. Desse modo, as competências socioemocionais são elementos centrais do projeto maior “Inovação na educação”. Deste deriva o Projeto Rubrica, o qual se caracteriza por ser

[...] um método avaliativo que busca ações que mudem o mundo, ações de coletividade e cooperação. Ela é algo incluso na prática educativa, a partir do momento que o aluno se auto avalia sabendo que pode melhorar, pode fazer melhor e dar algo a mais para o professor. Em contrapartida o professor vai poder usar menos prova, menos trabalho e com isso, conseguir chegar ao

¹³⁵ Informações com base nas entrevistas e reportagens locais.

¹³⁶ Rubrica é uma forma avaliativa que tem como base as competências socioemocionais. Segundo a entrevistada do município de Chapecó, a partir da definição das competências “criatividade” e “senso crítico”, o professor precisa planejar atividades que façam o aluno pensar. Este, por sua vez, utiliza de rubricas como “arrasei”, “faço porque sou obrigado” ou “estou nem aí”, para avaliar-se. Desse modo, o aluno faz sua autoavaliação e para cada rubrica há níveis e significados.

¹³⁷ Disponível em: <https://www.chapeco.sc.gov.br/arquivos/2223/>. Acesso em: 30 jul. 2017.

objetivo que ele quer. Precisamos do efeito cascata da gestão, coordenação, professor até chegar ao aluno¹³⁸.

Os motivos que levaram à construção da parceria com o IAS parecem casuais. Em 2015, a secretária de educação era também presidente da Undime/SC e membro do Conselho de Governança da FIESC. Nesse mesmo Conselho, também fazia parte Mozart Neves Ramos, que atuava como membro da diretoria do Instituto Ayrton Senna. Considerando o engajamento da FIESC no projeto do IAS sobre as competências socioemocionais, Chapecó foi convidada a participar do Seminário Internacional (2014) como forma de conhecer e se aproximar da nova proposta. Segundo a entrevistada, nesse evento “*tinham vários países, mostrando alguma coisa sobre as competências socioemocionais, abrindo o leque da questão do socioemocional. Daí a gente começou a se interessar e achar isso legal*”.

Assim, ainda em 2015, é firmado um termo de cooperação entre os parceiros, e Chapecó torna-se cidade pioneira no Brasil do projeto Edulab21. Segundo se extrai de notícia vinculada na imprensa local, observamos que o termo, embora sendo assinado com o IAS, mantém outros colaboradores, como a FIESC e a Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina. “O município será município-piloto no desenvolvimento do Projeto edulab21 em todas as escolas públicas do município”¹³⁹.

Na concepção da Secretaria de Educação do município de Chapecó, não se pode mais trabalhar apenas com as competências cognitivas, mas é necessário ir além delas.

Quando tu fala de uma educação integral, você precisa pensar, que não é só saber ler e escrever, que não é só saber as disciplinas, mas tem que trabalhar a questão da cidadania, tem que saber se relacionar, o comprometimento da responsabilidade, das relações humanas, da criatividade, do pensamento crítico.

Partindo dessa premissa, a secretaria de educação optou por escolher apenas duas competências: pensamento crítico e criatividade.

Na parceria com o IAS, não houve custos para o município, apenas a rede de ensino ficou responsável pela organização de um calendário de formação anual. Os professores não foram obrigados a participar das formações, mas há cada vez mais docentes interessados em

¹³⁸ Excerto da Reportagem “Chapecó compartilha boas experiências na educação” (02.06.2017). Disponível em: <<https://www.chapeco.sc.gov.br/arquivos/2223>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

¹³⁹ Disponível em: www.chapeco.sc.gov.br/educacao/noticias/2872. Acesso em: 22 maio 2015. Embora a reportagem noticie o projeto a ser desenvolvido como Edulab, em outra notícia na imprensa local, datada de 02 de junho de 2017 (<https://www.chapeco.sc.gov.br/arquivos/2223>) extrai-se a informação de que o projeto se chama “Inovação na Educação”, sendo que uma das ações é o “Projeto Rubrica”. Contudo, a finalidade é o trabalho com as competências socioemocionais para o desenvolvimento de uma educação integral.

iniciar o curso, ou seja, a participação ocorre por adesão. Contudo, foi aprovada na Câmara Municipal de Vereadores do Município, a Lei Ordinária n. 7.018, de 25 agosto de 2017¹⁴⁰, a qual dispõe sobre a Instituição da Política Pública de Educação Integral no Sistema Municipal de Ensino de Chapecó. Logo, a abrangência da legislação direciona a formação a todos os professores, pois, com sua aprovação, a capacitação se torna uma necessidade às diretrizes de implementação. Desse modo, o art. 3º prevê que

[...] os órgãos de gestão do Sistema Municipal de Ensino devem estimular, orientar, apoiar e acompanhar as escolas, inclusive com ações formativas visando à consecução da Educação Integral, podendo, atendidos os requisitos legais, efetivar tais ações mediante a cooperação de instituições e profissionais, desde que experientes e qualificadas para isso. (CHAPECÓ, 2017).

Vemos, portanto, que a política educacional local tem sua base na educação integral, onde estão as competências socioemocionais, e os parceiros mais qualificados para isso são do IAS, visto serem os disseminadores desse novo modelo educativo. Maiores detalhamentos acerca da lei municipal serão apontados no último capítulo.

A parceria com o IAS não é justificada pelo argumento de que o professor apresenta problema no conteúdo que deve ensinar (muito embora houve afirmação de que os professores saem com problemas sérios na formação inicial, quando se justificou a contratação do SEFE), mas sim que *“o aluno não sabe se relacionar e que os valores foram se perdendo [...] é justamente essa outra parte que é do socioemocional”*, que precisa ser trabalhada.

A necessidade de o professor precisar trabalhar a perda de valores dos alunos, já que o problema não é o conteúdo, justificou a parcerias com o IAS, *“Por que o professor reclama tanto na sala de aula? Que o aluno é desinteressado, que o aluno não tem comprometimento, que o aluno não sabe se relacionar, que os valores foram se perdendo”*. Sobre a justificativa de contratação, a entrevistada finaliza dizendo que

[...] a gente está procurando, junto com esse projeto do Instituto ir incrementando, juntando para que os alunos deem menos trabalho ao professor. Os alunos gostam de ir para a escola, o que eles não gostam é de estudar! Então a gente precisa repensar muita coisa [...].

A materialização do programa em Chapecó ocorre a partir da formação docente. Por meio dela, os professores aprendem a planejar atividades que sejam ricas em criatividade ou

¹⁴⁰ Disponível em: www.legislador.com.br. Acesso em: 29 nov. 2017.

pensamento crítico, ou seja, a competência socioemocional se manifesta pela autoavaliação do aluno, mas que o professor deve organizar atividades que possibilitem essa ação no educando.

A partir das aulas, os alunos utilizam-se de níveis autoavaliativos, denominados por rubricas, do tipo, “*tô nem aí; cumpri a tarefa; tô avançando e gostando ou arrasei*”.

A tarefa do professor, além de planejar boas aulas, é observar, a partir de cada nível das rubricas, “*o que elas significam, como seria o comportamento do aluno, o que ele teria que demonstrar...*”. Contudo, nos questionamos em que medida o professor dos anos iniciais consegue criar estratégias metodológicas, sendo que os encaminhamentos das aulas, bem como seu conteúdo, estão determinados no material apostilado? Ou seja, pensar uma boa aula na perspectiva das competências significa fazê-la a partir dos limites das propostas dos parceiros.

Segundo o que se extrai de notícia vinculada na imprensa local¹⁴¹, o Projeto Rubrica, desenvolvido pelo município, e que é uma das ações do Projeto Inovação na Educação (IAS/FIESC/Secretaria de Estado da Educação/Secretaria Municipal de Educação), foi apresentado no Seminário Internacional “Competências para a vida: onde estamos e onde queremos chegar?”. O evento, que ocorreu em Fortaleza no final de maio/2017, discutiu como o desenvolvimento de competências socioemocionais e demais habilidades para a vida podem ser incorporadas pela escola, de modo a oferecer uma educação integral.

A construção da parceria se justifica pela inovação e pela necessidade de competências para os indivíduos do século 21. Essa direção é corroborada pela FIESC, que, no estado catarinense, lançou um programa que cresce em adesão, tanto de municípios, quanto de empresas parceiras – o Movimento Santa Catarina pela Educação¹⁴².

Como nos alerta Ball (2014), as redes de relações se estruturam com discursos semelhantes de ajuda mútua entre os parceiros, indicam seus serviços e compartilham da mesma visão sobre a educação – sua privatização. Não diferente da análise de Ball, vemos

¹⁴¹ “Chapecó compartilha de boas experiências na educação” (02.06.2017). Disponível em: <<https://www.chapeco.sc.gov.br/arquivos/2223>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

¹⁴² Sobre a FIESC e sua participação na educação, escrevemos um trabalho em 2015 (FINEDUCA), quando ainda o Movimento se chamava A Indústria pela Educação. A participação na FIESC como parceira da educação em Santa Catarina, objetiva elaborar ações que promovam a melhoria da escolarização dos trabalhadores da indústria e sua produtividade. Nesse sentido, para vencer na economia globalizada são necessários três fatores: a tecnologia existente na empresa, o estilo de administrá-la e a qualificação da sua força de trabalho. Desse modo, a educação de boa qualidade é crucial, porque, “em todos os índices de competitividade, o país se coloca mal, devido, principalmente, à baixa produtividade do fator trabalho que, por sua vez, decorre da má qualidade do ensino no país”. (FIESC, 2015, p. 6 apud VIZZOTTO; REIS; CORSETTI, 2015, p. 1498). Desde a criação do Movimento, a FIESC tem como parceira o Instituto Ayrton Senna, cujo papel se materializa pelo desenvolvimento de estudos e pesquisas, sobre bases conceituais das competências socioemocionais. O IAS assinou termo de cooperação técnica com o Movimento A Indústria pela Educação, em outubro de 2014. (VIZZOTTO; REIS; CORSETTI, 2015).

que, embora o IAS sendo o principal proponente das competências socioemocionais, a FIESC dissemina a mesma concepção pautada pelo entendimento de que o profissional do século 21 deve possuir “mais teoria, mais conta e mais escrita”. Essa afirmação é do economista Cláudio de Moura Castro, proferida em evento promovido pela FIESC em Florianópolis – Sexta Edição da Jornada de Inovação e Competitividade da Indústria Catarinense (maio/2017). Para Castro, “a formação profissional exige fazer bem feito feijão com arroz” a fim de que o profissional no século 21 atenda às exigências no mundo do trabalho.

Esse discurso também é sustentado pelo IAS, que pelas competências promete desenvolver habilidades necessárias a essa inserção. Em sua palestra, Castro lembra que em países como Cingapura, Finlândia ou Xangai, o professor sabe o que vai ensinar, ele aprende a ensinar e que a aula tem horários fixos de início e fim. Diz ainda que lá “não tem greve e há disciplina [...] os avanços no Brasil, que na década de 90 foram substanciais, travaram na virada do milênio [...] não tivemos progresso nos últimos 15 anos”¹⁴³.

Na mesma mesa de debates, também estavam Mozart Ramos, representando o IAS, o ex-presidente do Ipea, Marcelo Neri, e Glauco José Côrte¹⁴⁴, presidente da FIESC. No encontro, esses painelistas debateram a “educação que dá certo para a formação dos profissionais do futuro em um mundo de constantes transformações”. A FIESC (2017¹⁴⁵), por meio do Movimento SC pela Educação, tem o mesmo propósito apresentado pelo presidente da instituição: “formar cidadãos críticos, que sejam criativos, forte formação técnica, dotados de características socioemocionais e com preparação compatível com as necessidades do mundo do trabalho”.

Os parceiros da educação, ao exporem seus ideais colaborativos e demandarem que a educação deva ter mais teoria, abrem o debate para questionar de que teoria estão falando. Seria a das competências socioemocionais, que facilitam a formação de trabalhadores aptos apenas à demanda produtiva ou a daquela teoria do campo da emancipação humana como projeto maior de sociedade? A primeira opção parece ser a mais adequada aos objetivos dos parceiros. Isso porque a desconsideração e secundarização do papel das universidades e da academia na formação continuada dos professores demonstra com clareza qual projeto de sociedade se deseja construir com os discursos que valorizam a relação público-privada. A

¹⁴³ Disponível em: <http://fiesc.com.br/noticias/formar-o-profissional-do-seculo-21-exige-mais-teoria-mais-conta-e-mais-escrita>. Acesso em: 22 mai. 2017.

¹⁴⁴ Glauco José Côrte, em sua coluna quinzenal no *Diário Catarinense*, de 15 e 16 de outubro de 2016, diz que o novo ensino médio no Brasil abre possibilidade de colocar o país em linha com os melhores sistemas educacionais do mundo.

¹⁴⁵ Disponível em: <http://fiesc.com.br/noticias/formar-o-profissional-do-seculo-21-exige-mais-teoria-mais-conta-e-mais-escrita>. Acesso em: 22 mai. 2017.

perspectiva que se apresenta é que professores não devem ser formados por professores, mas por *expertises* da área da economia, da administração, dos negócios.

Decorrente do debate sobre as questões teóricas, deriva outro: que conhecimento a escola deve trabalhar? Na perspectiva da práxis, torna-se evidente que é o conhecimento mais desenvolvido e que “é aquele que permite a objetivação do ser humano de forma cada vez mais universal e livre. O critério é, portanto, o da plena emancipação humana” (DUARTE et al., 2012, p. 3957). Nesse sentido, a concepção de teoria dos empresários é contraditória à da formação humana, pois o trabalho pedagógico elementar (feijão com arroz) se distancia da perspectiva de uma formação escolar sólida. Logo, é possível concluir que o projeto de sociedade com que os representantes do capital estão comprometidos difere-se daquele da classe trabalhadora, o que evidencia que o embate entre capital x trabalho ainda não foi superado. Apenas mudou o foco.

A afirmação do economista Castro sobre a formação do profissional – exige-se “fazer bem feito o feijão com arroz” – denota um discurso latente na educação, cujo currículo deve-se focar no básico. Freitas (2012) observa que o argumento para justificar a limitação ao básico é que há outros aspectos mais complexos, os quais exigem que primeiro se saiba o básico.

Um argumento muito conhecido no âmbito do sistema capitalista e que significa postergar para algum futuro não próximo a real formação da juventude, retirando dela elementos da análise crítica da realidade e substituindo-se por um conhecimento básico, um corpo de habilidades básicas de vida, suficiente para atender aos interesses das corporações e limitado a algumas áreas de aprendizagem restritas (usualmente leitura, matemática e ciências). (FREITAS, 2012, p. 389).

Nesse sentido, há um estreitamento curricular em que o foco em disciplinas básicas é realçado pelos testes e o trabalho docente também a eles se limita. Logo, considerando que a escola para os pobres é o *locus* para a aprendizagem, tal situação limita o conhecimento ao que é básico. Para Freitas (2012, p. 390), a ideia de que o básico é bom e por isso tem que vir primeiro reveste-se de uma visão tautológica, que nos leva a acreditar que “básico é bom porque é básico”, logo o efeito disso é que não pensamos mais. E é segundo essa lógica que são definidos os conteúdos da boa educação defendida pelos empresários e que exclui o que não é básico.

Esse é um sério problema pois limita a possibilidade de ampliação da ação formativa da escola, restringindo-a à formatação de conteúdos básicos, cobrados em testes e considerados suficientes para a prática do “feijão com arroz”.

Reafirmamos ainda que a educação pensada pelos parceiros, os quais acabam dando a direção das políticas educacionais, é depositária de processos de privatização que Ball e Yodell (2007) chamam de privatização exógena. E isso ocorre desde o nascimento da política até sua implementação. Nesse sentido, entendemos que a construção das parcerias, quando estas acontecem entre o terceiro setor e o poder público, é definida pela participação externa e, ainda, cabe salientar que parte dos propositores dessas políticas, como no caso em tela, são economistas e empresários. Como dissemos, universidades e professores são deixados de lado. A secundarização da academia é explicada por Viviane Senna, quando em 2003 o IAS recebeu título referência do terceiro setor nos assuntos educacionais e desenvolvimento humano. Segundo consta na reportagem, a atual presidente do IAS, Viviane Senna, disse naquele momento que “Muitas vezes as universidades, que detêm o conhecimento acadêmico, não têm a flexibilidade do Instituto para resolver os problemas¹⁴⁶”.

Essa afirmação nos levou a nos perguntarmos sobre a concepção de flexibilidade, pois, se essa for relativa à exigência do mercado, há que se observar que muitos educadores se mostrarão contrários. Portanto, ser flexível na concepção do IAS é concordar com a massiva participação dos parceiros nos rumos da educação pública.

E qual tem sido o papel da FIESC na parceria entre o IAS e a Secretaria de Educação de Chapecó? A FIESC acompanha o desenvolvimento do projeto, pois a execução e a coordenação do programa cabem ao Instituto Ayrton Senna. Reforçamos que a OCDE é quem coordena o programa das competências socioemocionais em nível mundial, ou melhor, no conjunto dos países signatários.

Desde 2014, o IAS e a FIESC são parceiras de rede, quando o primeiro assinou termo de cooperação técnica com o Movimento A Indústria pela Educação, com o objetivo de promover o intercâmbio para realização de estudos e pesquisas sobre as competências socioemocionais e em ações que mobilizam a transferência de conhecimentos, os quais contribuem para a melhoria da qualidade na educação. (VIZZOTTO; REIS; CORSETTI, 2015).

Em Santa Catarina vemos surgir uma nova rede de relações que perpassam as alianças das instituições. Muito embora a FIESC não se caracterize como uma ONG, ela é formada por algumas instituições do Sistema S¹⁴⁷ e essas fazem parte do terceiro setor. A FIESC é uma instituição privada com fins lucrativos. Considerando esse novo personagem das redes de

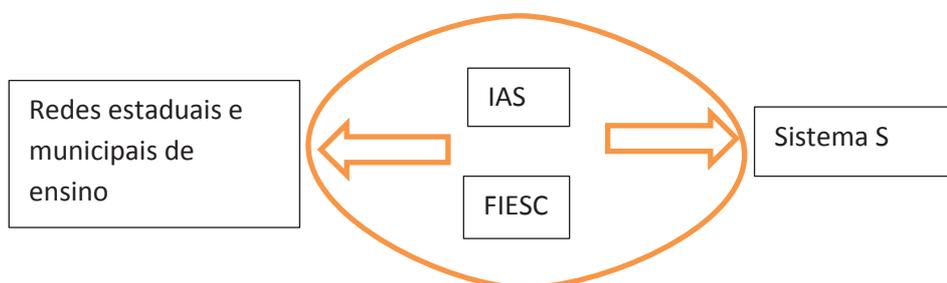
¹⁴⁶ Disponível em: <<http://folhauol.com.br/sfp/cotodian>>. Acesso em: 19 mai. 2017.

¹⁴⁷ O Sistema S – Senai, Senac, Sesi, Sest é considerado serviços sociais autônomos, ou seja, são pessoas jurídicas de direito privado que colaboram com a administração pública e desempenham, sem finalidade lucrativa, atividades de interesse público. (PEREZ, 2009).

relações, a privatização no caso catarinense tende a ser fortalecida, e a referência para isso é a valorização, cada vez maior, das instituições do Sistema S, por meio do apoio da FIESC. A tendência em haver uma inter-relação de ONGs, serviços sociais autônomos e administração pública, como o caso da rede formada pelo IAS, FIESC, rede de ensino de Chapecó e Secretaria de Estado da Educação (SC), aponta para novas iniciativas no cenário em SC do modo e concepção educativa. Esse modelo se diz mais competitivo, adequado às exigências do trabalhador do século 21 e que perpassa o discurso não somente do setor empresarial, mas dos sujeitos da educação, especialmente daqueles que veem nas parcerias, a solução para problemas educacionais. Como apontávamos anteriormente, relembramos que o setor privado acaba regulando as políticas educacionais nos municípios pesquisados.

Considerando que as relações do IAS são muitas, conforme nos mostra Peroni (2015b), entendemos que, a partir desse momento, é preciso adicionar a FIESC nessa rede de relações, visto que está havendo um conjunto de iniciativas para promoção da educação integral no estado catarinense com base nas competências socioemocionais.

Figura 1 – Nova rede de relações do IAS em SC



Fonte: Rede de relações organizada pela autora, com base nas conexões entre o IAS e a FIESC (2018).

A FIESC¹⁴⁸, por meio do Movimento Santa Catarina pela Educação, promoveu o *Curso Educação Integral para o século XXI*, que visa a “contribuir para a ampliação dos conhecimentos dos professores acerca da construção de uma escola de Educação Integral que dialogue com o mundo do trabalho e promova a articulação entre as competências cognitiva e socioemocionais”. (FIESC, 2017). O curso, com duração de 50 horas, divide-se em dois módulos. O primeiro trata dos princípios e contexto da educação integral, e o segundo diz respeito à educação integral e à atuação do professor. Dentre os conteúdos estão a educação integral e o desenvolvimento articulado às competências socioemocionais, as políticas e tendências de educação nacionais e internacionais, o currículo na educação integral com

¹⁴⁸ Disponível em: <<http://fiesc.com.br/santacatarinapelaeducacao/>>. Acesso em: 16 out. 2017.

enfoque sobre a criança e o jovem que serão formados, além das metodologias – práticas docentes, planejamento, gestão da aula e avaliação formativa. O curso desenvolveu-se entre os meses de outubro e dezembro de 2017 e faz parte da estratégia de formação continuada do Movimento.

Outros dois cursos, com conteúdo elaborado pelo IAS, somam-se aos da Educação Integral – “Leitura e produção textual na perspectiva dos multiletramentos” e “Projetos na escola, aprendizagem para a vida”¹⁴⁹. Além desse conjunto de cursos ofertados aos professores das redes públicas e do Sistema S, a FIESC promoveu, no mês de outubro/2017, o V Seminário Internacional de Educação (Florianópolis/SC), cuja temática para o ano foi “O Professor para a Educação Integral do Século XXI”.

Há investimento massivo na formação docente por parte do setor privado. Mesmo que a parceria não seja comprada pelos municípios, como ocorre com os apostilados, a formação promovida pela FIESC e pelo IAS denota uma tendência que se deseja tornar hegemônica, especialmente pelo fato da possibilidade de ampliação de redes de relações.

Observamos que os pressupostos das competências socioemocionais, conteúdo explícito das formações, convergem para formatar um tipo de educação cuja avaliação complemente as de larga escala. E estas são valorizadas e aceitas como indicadores da qualidade da atuação docente, conforme aponta o documento “Professores Excelentes, objeto de análise no quarto capítulo.

3.2.1.2 SEFE e Positivo – a iniciativa privada lucrativa nos municípios pesquisados

A parceria com o setor privado lucrativo é realidade nos três municípios pesquisados, cuja característica principal é a compra de Sistemas Privados de Ensino. Em Chapecó e Xanxerê, atualmente com o Sistema Educacional Família e Escola, e, em Lindóia do Sul, o parceiro é o sistema Aprende Brasil. As parcerias são recentes, a não ser em Xanxerê, que em 2009 trabalhava com o material oferecido pelo Bom Jesus.

Quem são essas empresas e como ocorreram as parcerias será objeto de análise a seguir. A utilização das entrevistas e documentos se constitui nas fontes de investigação para levantar os motivos da construção das parcerias. Como nem todos os entrevistados atuavam na secretaria de educação ou eram membros dos CME à época das parcerias, a consulta aos documentos se faz necessária, especialmente aos termos de referência/comunicação interna e

¹⁴⁹ Disponível em: <<http://www.santacatarinapelaeducacao.com.br/noticias/fiesc-e-fecomercio-lancam-cursos-sobre-educacao-integral-para>>. Acesso em: 16 out. 2017.

contratos de prestação de serviços. Os termos de referência e as comunicações internas se caracterizam como documentos que impulsionam o processo licitatório. É onde se encontram dispostos a justificativa do objeto que se deseja licitar, bem como valores estimados e prazos de entrega e vigência do contrato¹⁵⁰.

Nas próximas duas subseções apresentaremos os motivos que levaram à efetivação das parcerias.

3.2.1.2.1 Sistema de Ensino Aprende Brasil

O Sistema Aprende Brasil é o parceiro em Lindóia do Sul. Segundo consta nos contratos, sejam os de 2010 (e aditivos) ou 2015 (e aditivo), o município celebrou parceria com a Empresa Editora Positivo Ltda. A empresa tem sua sede na cidade de Curitiba, atuando em mais de quatro mil escolas públicas e privadas no Brasil e no Japão, por meio do Sistema Positivo de Ensino e o Sistema de Ensino Aprende Brasil¹⁵¹. É uma pessoa jurídica de direito privado.

No caso da educação particular o material fornecido pela empresa é Sistema de Ensino Positivo, e para as redes públicas, o Sistema é o Aprende Brasil. Neste último, o *slogan* é “um sistema de ensino completo para a rede de ensino de seu município¹⁵²” e os produtos ofertados são: livros didáticos, livro digital, ambiente digital, assessoria pedagógica, Sistema de Monitoramento Educacional do Brasil (Simeb) e Habili (Sistema de Avaliação).

A solução educacional apresentada pelo Sistema inclui alguns diferenciais para as escolas municipais, a saber: segurança e *know-how* da parceria com o Grupo Positivo; atendimento personalizado para cada região; cursos de implantação do Sistema; reconhecida experiência da equipe; conhecimento das necessidades didático-pedagógicas dos municípios e do cenário da educação brasileira; auxílio no gerenciamento de projetos e ações desenvolvidas para obtenção de excelentes resultados¹⁵³.

No ano de 2010, em Lindóia do Sul, a parceria teve como objeto fornecimento de livros didáticos, sistema de apoio ao ensino por meio de material didático-pedagógico integrado a programa digital disponibilizado via internet para aluno e professores, bem como materiais didático-pedagógicos para alunos com deficiência. O material adquirido contemplou

¹⁵⁰ Mais detalhes no capítulo V, 5.1.2.2.

¹⁵¹ Disponível em: <<http://www.positivo.com.br/pt/editora>>. Acesso em: 25 mai. 2017.

¹⁵² Disponível em: <<http://www.editorapositivo.com.br/sistemas-de-ensino/aprende-brasil/>>. Acesso em: 25 mai. 2017.

¹⁵³ Disponível em: <<http://www.positivo.com.br/pt/editora>>. Acesso em: 25 mai. 2017.

a educação infantil (3 a 5 anos) e os anos iniciais do ensino fundamental, num total de 370 apostilas. (LINDÓIA DO SUL, 2010). Embora não esteja claramente descrito no contrato, o serviço de formação continuada de professores também entrou no pacote, segundo informações obtidas por meio de entrevista.

Em 2015, além dos serviços acima descritos, consta ainda no contrato a contratação de assessoria pedagógica mediante curso de aperfeiçoamento dos professores e visitas técnicas, cuja carga horária anual é de 40 horas, bem como a ferramenta de gestão de resultados educacionais. (LINDÓIA DO SUL, 2010).

O processo de construção da parceria em Lindóia do Sul tem como principal elemento motivador o direcionamento pedagógico, que diz respeito não apenas aos conteúdos ou estratégias, mas à avaliação externa – Ideb, que expunha o município à situação negativa, já que o índice em 2005 era de 3.6. Diante de tal situação, segundo a entrevistada, “*nós precisávamos de um norte, precisávamos ter uma coisa que os professores se sentissem mais seguros em trabalhar*”.

No município, o principal motivo que evidencia a parceria com o Sistema Aprende Brasil “[...] foi o Ideb. A grosso modo posso até afirmar que sim. A preocupação em avançar, na verdade [...] o principal motivo foi de melhorar o sistema, de melhorar a qualidade”. Na continuidade, a entrevistada enaltece a qualidade do Sistema de Ensino e diz que “[...] o município que tem condições [...] tem que aderir a um sistema, porque na verdade ele tem sequência, tem responsabilidade, está dentro dos parâmetros, é uma coisa pensada”.

Em Lindóia do Sul, o documento que apresenta a justificativa da compra do material privado e que motivou o início do certame licitatório foi uma comunicação interna, assinada pela secretária de educação, destinado ao setor de compras. Na data de 22 de janeiro de 2010, observamos que os argumentos são desenvolvidos de forma objetiva e técnica:

[...] venho através desta solicitar que seja feito tomada de preço para contratação de empresa que ofereça um Sistema de Ensino com apostilas para alunos e professores, bem como toda a orientação para uso do material e formação continuada de professores da rede municipal de ensino. (LINDÓIA DO SUL, 2010, s/p).

Em folha anexa, estão descritos os títulos e quantidades específicas do material a ser comprado. Decorrente do contrato de serviços gerado por meio do processo licitatório, houve a prorrogação do contrato por mais quatro anos, isto é, foram solicitados aditivos, conforme possibilidade prevista na lei das licitações. O primeiro aditivo (folha 236 do contrato nº 189/2010), realizado em dezembro de 2010, foi motivado pela “possibilidade de prorrogação;

excelentes resultados obtidos no ano de 2010; implantação do ensino de 9 anos e necessidade de material para o 5º ano”. (LINDÓIA DO SUL, 2010).

Ocorre que o Ideb divulgado em 2010 era relativo ao ano de 2009 e, portanto, o índice de 6.2 não teve relação alguma com a experiência com o apostilado, ou seja, o crescimento da nota independeu do sistema privado.

O segundo termo aditivo (folha 248 do contrato n. 40/2011 de 30.03.11) apresentava como justificativa a “Lei 8.666/1993 que garante a possibilidade de variação do valor contratual, cujo reajuste foi de 6,36% do originário”. (LINDÓIA DO SUL, 2010). No terceiro aditivo (folha 260 do Contrato n. 178/2011 de 12.12.11), as motivações que geraram a prorrogação foram a “possibilidade de prorrogação; excelentes resultados obtidos com a implantação do sistema; implantação da nova grade curricular para o ensino de 9 anos; valor de acréscimo: 9,06% ao valor do contrato originário”. (LINDÓIA DO SUL, 2010). No penúltimo aditivo (folha 272 do Contrato n. 244/2012 (12.12.12), a justificativa da continuidade da parceria ocorre pela “possibilidade de prorrogação; excelentes resultados obtidos com a implantação do sistema; acréscimo de 5,77% do valor originário”. Por fim, o último aditivo (contrato n. 156/2013 de 29.08.2013) justifica a necessidade de mais um ano com o Sistema Aprende Brasil devido a “possibilidade de prorrogação; alteração no número de alunos; acréscimo de 11,34% ao valor do contrato originário”.

Os argumentos que corroboram a possibilidade da continuidade do contrato estão previstos em lei, inclusive o percentual máximo que é de 25% acrescido do valor originário do contrato. Além dos aspectos formais, as justificativas decorrentes dos aditivos esclarecem a necessidade da parceria, especialmente em três momentos em que há referência aos “excelentes resultados obtidos com a implantação do sistema”. Tal argumento é utilizado nas justificativas solicitadas em 16.12.2010, válidas para prorrogação do período letivo de 2011; 12.12.2011, para o período letivo de 2012 e 12.12.12, para ter continuidade em 2013. Se olharmos que os resultados do Ideb são divulgados no ano seguinte ao período avaliativo, observamos que, em 2010, publicizaram-se os resultados do Ideb 2009, e em 2012, o Ideb referente ao ano de 2011. Veremos que em ambos os índices há um crescimento, o que de certo modo valida a justificativa de prorrogações (conforme Tabela 14).

Quando houve a necessidade de nova licitação, a Secretaria de Educação de Lindóia do Sul encaminhou ao setor de compras outra comunicação interna (09 de dezembro de 2014), cujos argumentos são idênticos aos de 2010. Nos serviços é solicitado o fornecimento de

Ferramenta de gestão dos resultados educacionais que possibilite identificar as potencialidades e desafios da educação municipal e carga horária destinada ao aperfeiçoamento dos professores, visitas técnicas e assessoramento técnico-pedagógico, totaliza 40 horas anuais. (LINDÓIA DO SUL, 2014¹⁵⁴).

Os aditivos decorrentes desse contrato são três, somando aquele que se efetiva para o ano letivo de 2017.

No conjunto de argumentos das prorrogações, constatamos mais justificativas de ordem técnico-legal em detrimento aos pedagógicos, especialmente na possibilidade de estender o contrato por mais quatro anos, a partir da data do primeiro.

Quando nos questionamos sobre quem foi o proponente da parceria, concluímos que partiu da própria secretaria de educação em direção ao executivo municipal. A Presidente do CME explica que

A Secretária de Educação, juntamente com os administradores e direção, parou para pensar, qual era o caminho, o que estava falhando, o que precisava. Então, acho que foi esse o objetivo de querer sistema próprio pra poder ver o resultado no aluno. Que a gente trabalhasse e visse o resultado no aluno, para que aprendesse.

A Secretária diz que “a decisão maior foi da administração, porque queira ou não é recurso. Envolve recurso e não é pouco”. E, em se tratando de material que envolve contrato de prestação de serviço, a materialização da parceria ocorre por meio de processo licitatório. Em Lindóia do Sul, não houve outra empresa no certame, apenas a Editora Positivo.

O argumento que motivou a parceria em Lindóia do Sul foi o direcionamento pedagógico na ânsia de melhorar os indicadores do Ideb, compreendido como o indicador de qualidade. De modo geral, a avaliação externa é que motivou uma reorganização na rede de ensino, em detrimento à construção de uma proposta pedagógica institucional, local, que pudesse ser pensada pelo coletivo da rede de ensino.

3.2.1.2.2 Sistema de Ensino Família e Escola (SEFE) e Bom Jesus

O SEFE é a empresa que fornece material para os outros dois municípios: Chapecó e Xanxerê. É pessoa jurídica de direito privado com sede na cidade de Curitiba (PR). Ele apresenta características semelhantes aos produtos ofertados pela Editora Positivo. Segundo consta no *site* do Sistema SEFE, a empresa atua há 20 anos, em diversos estados brasileiros e

¹⁵⁴ Conforme descrito no contrato de prestação de serviços n. 06/2015.

desenvolveu uma proposta inovadora destinada às escolas da rede pública de ensino envolvendo aluno, família e escola. “Essa proposta foi denominada Sistema Educacional Família e Escola e tem como objetivo contribuir com as Secretarias Municipais nas ações próprias da área educacional”¹⁵⁵.

Em Chapecó, o que motivou a parceria com o SEFE foi a necessidade de estabelecer na rede de ensino um direcionamento, justificado pela sobrecarga de trabalho docente. Muitos precisam trabalhar mais que 40 horas: *“hoje é difícil o professor que tenha só 40 horas, até por questões salariais, as pessoas se sobrecarregam e, para você trabalhar sem um sistema, exige bastante do professor”*. Aliado à sobrecarga de trabalho observa-se ainda que o professor sai da graduação com limitações na formação. Durante a entrevista, esclareceu-se que os professores da rede não foram diretamente consultados para escolha desse material.

Por outro lado, a entrevistada em Chapecó enalteceu a formação inicial dos professores, visto que mais de 90% do quadro da educação infantil e do ensino fundamental é pós-graduado, ou seja, possui especialização¹⁵⁶. Desse modo, percebemos que, sob o olhar da rede municipal de ensino, a formação em nível superior não é suficiente para o exercício da docência, o que necessitou a procura por parceiros. Aos poucos, vai sendo naturalizada a ideia de neutralidade do protagonismo docente, em detrimento à participação de segmentos que representam a sociedade civil. Ao professor resta ser cobrado pela sua produtividade por meio de políticas de responsabilização que o pressiona a obter um bom desempenho, tal qual orientação do Grupo Banco Mundial, por meio do documento Professores Excelentes. (BRUNS, B.; LUQUE, J., 2015).

A escolha pelo SEFE em Chapecó foi muito bem pensada e articulada, tendo como base a Proposta Pedagógica da Rede Municipal, cujo material é apenas ofertado para os anos iniciais do ensino fundamental. Devido aos altos custos, não foi estendido aos anos finais. Mas, por outro lado, a rede de ensino entende que se os alunos possuem boa formação na primeira etapa do ensino fundamental, o que possibilita o sucesso na aprendizagem também nos anos finais.

Segundo a entrevistada, que participou de todo o processo de escolha do Sistema que viria a ser adquirido, o SEFE foi aquele que mais se adequou:

¹⁵⁵ Disponível em: <<http://www.sefesistema.com.br/conheca.php>>. Acesso em: 30 mai. 2017.

¹⁵⁶ Segundo o indicador aferido pelo MEC/Inep “adequação docente” (BRASIL, 2015), a maioria dos professores da rede de ensino de Chapecó, possui ensino superior. Esse indicador mede apenas a formação acadêmica. Assim, 95% dos docentes da educação infantil são formados em cursos de licenciatura para a área em que atuam. Nesse mesmo enquadramento, encontram-se 82,3% dos professores dos anos iniciais e 58,5% dos anos finais. Segundo os dados, 39,1% dos professores atuam em disciplinas para as quais não possuem habilitação, mesmo possuindo ensino superior.

[...] onde além do material ter tudo a ver com a nossa proposta pedagógica e é um material que trabalha de forma interdisciplinar e ainda tem trabalho de família [...]. O próprio sistema faz formação pra professores pra utilizar e otimizar o material didático. Faz formação também para os gestores, visando sempre resultados e aproximação da família.

Para consolidar a parceria com o SEFE, a rede realizou visitas em outros municípios e, por fim, entendeu que esse era o melhor material. A rede municipal de ensino de Chapecó considera que esse tipo de investimento oferece resultados que são vistos e percebidos por todos, inclusive pelo Ministério da Educação. Isso porque o município recebeu uma ligação do MEC, perguntando o que a rede fazia para obter resultados tão expressivos na prova da Avaliação Nacional da Aprendizagem (ANA). Assim, considera-se que esse indicador avaliativo, bem como o do Ideb, é resultado da parceria com o SEFE, haja vista que a rede está com a média acima das metas, o que garante a qualidade de ensino na rede de ensino em Chapecó.

Na rede, a aquisição do SEFE ocorreu por licitação, porém a empresa que consta no documento contratual é a VEZ – Instituto Unibrasil para Desenvolvimento da Ciência e Cultura. O objeto de contratação é “empresa para prestação de serviço a ser executada de forma contínua, para implantação de Sistema Educacional, tendo em vista a política pedagógica solicitada pela Secretaria Municipal de Educação, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional”. (TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA, 2013). A data de homologação do pregão presencial foi 18 de fevereiro de 2013. Nesse mesmo ano, o material chegou às escolas.

Esse foi o primeiro contrato, pois em 2014, decorrente do processo de licitação n.005/14, o município assinou outro, com validade para os próximos três anos, a contar da data da assinatura do mesmo, a saber, 29 de janeiro de 2014. (TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA, 2014). O valor firmado entre a Secretaria de Educação e a VEZ foi de R\$ 7.568.000,00 a ser pago em 10 parcelas mensais, após o fornecimento do material e da prestação de serviço. O valor/ano do contrato é em média de R\$ 2.522.666,66. (CHAPECÓ, 2014).

A empresa VEZ é a mantenedora do SEFE (FRUTUOSO, 2014). A primeira foi fundada em 2003 e, em 2010, por meio de lei estadual n. 16.474, de 22.04.2010, foi declarada de utilidade pública. Segundo Giacomini (2013), anterior a 2012, o atual Sistema Educacional Escola Família (SEFE) era denominado Sistema Educacional Unibrasil (SEU).

Por fim, a parceria entre a rede municipal de ensino e a VEZ/SEFE ocorreu tendo como principal motivo o direcionamento pedagógico necessário ao trabalho docente, especialmente pelo fato de que a maioria dos professores tem carga horária superior a 40 horas. Todavia, segundo o “Indicador de esforço docente¹⁵⁷” (BRASIL, 2015), 93,8% dos professores dos anos iniciais não trabalham mais que dois turnos, em uma ou duas escolas, bem como o número de alunos que atendem fica entre 50 e 400 alunos.

Assim, entendemos que a constatação empírica da entrevistada não corresponde à realidade docente dos anos iniciais. Ao contrário, nos parece que o direcionamento que se desejou dar à rede por meio da parceria encontra assento na constatação da secretaria de educação sobre as fragilidades na formação inicial docente e na própria vontade da secretaria em adotar um sistema de ensino para a rede. Tal motivação se apresenta contraditória, pois se o professor, ao sair da universidade, não possui condições de trabalhar sem as apostilas, o enaltecimento de que grande parte do corpo docente possui formação em nível superior não corresponde ao primeiro elemento motivador. E, ainda, a formação continuada tem a função de ofertar aperfeiçoamento contínuo, considerando as modificações das relações sociais que são próprias da constituição histórica dos homens.

Em Xanxerê, há dois momentos distintos de parceria com sistemas privados de ensino. O primeiro, em 2009, com o Sistema Bom Jesus e, o segundo, em 2014, com o SEFE.

No primeiro, a construção da parceria foi pensada para ofertar a todos os alunos o mesmo material, dar uniformidade à rede, devido ao déficit de livros que vinham do MEC – “*então a gente pensava em ter uma igualdade para todos, uma proporcionalidade de material, que todos tivessem acesso*”. À época, o material foi comprado da Associação Franciscana de Ensino Senhor Bom Jesus, pessoa jurídica de direito privado, de natureza associativa, apolítica, de fins educacionais, religiosos, culturais, beneficentes, assistenciais, editoriais e de comunicação social, sem fins lucrativos. Sua sede, à época, estava localizada na cidade de Curitiba (PR). (XANXERÊ, 2009).

Segundo consta no contrato de prestação de serviços, o objeto da parceria foi a capacitação do corpo docente, diretivo e atendentes da educação infantil (berçário, maternal I e II, Pré I e II) e do ensino fundamental, em quatro datas diferentes, no ano de 2009. Também foi comprado material de aluno, para os mesmos segmentos da formação continuada, com

¹⁵⁷ O Indicador de esforço docente foi desenvolvido pelo Inep a partir da análise de itens característicos do trabalho docente, disponíveis no Censo da Educação Básica, sendo possível desenvolver uma escala de esforço da atividade docente e estimar o esforço de um indivíduo no exercício deste trabalho, posicionando-o entre os demais indivíduos dessa população. Mais informações ver nota técnica n. 39/2014, de 17.12.2014. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 28 mai. 2017.

formatos e periodicidade de entregas diferenciadas. O município adotou o material por meio de licitação (pregão presencial), sendo que à época houve concorrentes, como o Grupo Positivo e o próprio SEFE. O contrato com a Bom Jesus durou apenas um ano e não foi renovado, pois na licitação havia descrição de material colorido e a empresa entregava em preto e branco. Assim, a qualidade do material decaiu e a rede, em conversa com os professores, preferiu fazer o próprio planejamento.

Em 2014, o material do SEFE foi adquirido para alunos da educação infantil – Pré I e II – e anos iniciais do ensino fundamental, e formação de professores para toda a rede, além de agendas para alunos e professores.

O elemento motivador para a parceria com o SEFE é a unicidade. Em relação à aquisição desse material, a diretora esclarece que, quando uma nova gestão municipal assumiu os trabalhos,

[...] não havia uma unicidade entre as escolas da rede municipal [...]. então, por isso, a gente optou por um sistema, e que de certa forma, trazia tudo já mais ou menos delineado[...] garantia de que os conteúdos mínimos necessários para cada série fossem trabalhados [...].

Outro fator motivador da parceria foi a insuficiência de livro didático disponível para todos os alunos, e isso fazia com que a Secretaria acabasse comprando a quantidade faltante das editoras ou fazendo cópias do material.

A justificativa da unicidade veio acompanhada pela facilidade de acesso à formação continuada de professores, devido à grande dificuldade encontrada pelo município nessa questão. “Acho que um dos maiores problemas é encontrar formadores que trabalhem com os professores”. A experiência do primeiro ano da gestão não foi exitosa, “[...] na parceria com a Universidade ela nos trouxe professores que trabalhavam no dia a dia e isso foi muito senso comum, foi bem complicado”.

Com base nos Termos de Referência da primeira parceria em Xanxerê (2008), a justificativa fica muito clara. No documento encaminhado pela Secretaria de Educação ao Setor de Licitações, na data de 14 de janeiro de 2008, extrai-se que, diante das mudanças na produção de conhecimentos, bens e serviços e os esforços em prol da qualidade da educação,

[...] a aquisição do material didático-pedagógico é uma aliada dos profissionais em educação visando a ressignificação dos conteúdos e também a formação contínua e qualificação dos educadores para tornar competente o cotidiano pedagógico em nossas salas de aula. (XANXERÊ, 2008, s/p).

No referido documento, o objeto é a aquisição de material didático-pedagógico e assessoramento no período de 2009 para a Rede Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental.

No município, a adoção de um sistema privado representaria novidade para os professores e a oferta aos alunos do mesmo atendimento das escolas privadas. Se tomarmos os dados das matrículas, veremos que, em Xanxerê, a rede particular sempre foi grande e, de certo modo, se aproxima do tamanho da rede municipal. Em 2015, do total de matrículas da educação infantil e do ensino fundamental, 20,36% pertenciam à rede privada.

No Termo de Referência de 09 de janeiro de 2014, a justificativa da parceria com o SEFE baseia-se nas avaliações externas e na padronização do ensino da rede municipal. Isso porque

[...] independente da unidade de ensino que o aluno frequentar, melhorar a qualidade de ensino obtendo resultados positivos com relação ao IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). E ainda considerando também a importância da assessoria pedagógica executada por profissionais capacitados para a formação continuada dos professores da rede municipal, possibilitando aos mesmos, ferramentas que contribuirão na ação pedagógica do contexto escolar. (XANXERÊ, 2014, p. 1).

Os cinco aditivos decorrentes do contrato n. 28, efetivado em 2014, não detalham outros argumentos que levam à continuidade da parceria, que não aqueles técnicos. A quantia de termos aditivos, embora não corresponda à quantia de anos prorrogáveis, é explicada pela forma como o município faz a prorrogação: para cada aditivo existem dois contratos, sendo que o primeiro termo adita valor e o segundo prorroga o contrato inicial por mais 12 meses. Do mesmo modo, o terceiro termo adita outro valor ao determinado no contrato originário, e o quarto termo aditivo delimita mais um ano de continuidade da parceria. O quinto termo adita outro valor também para o ano de 2016, visto ter sido firmado em março do mesmo ano.

Em Xanxerê a escolha pelo SEFE ocorreu depois de visitas em outro município (*“fomos em Chapecó”*). A secretária de educação da época da contratação do SEFE já o conhecia: *“[...] então ela já tinha conhecimento desse trabalho lá em Curitiba, por ela ter morado, conhecer esse pessoal. [...] E o prefeito disse se é bom pra educação e se todo mundo concorda, assino embaixo”*.

Segundo a representante da Secretaria de Educação do município, além do SEFE, várias outras empresas também apresentaram materiais para que a rede tomasse conhecimento, os quais foram encaminhados às escolas para que os professores avaliassem e emitissem pareceres sobre os materiais.

Então foi um momento em que todos os professores tiveram interesse [...]. O SEFE trouxe o material, a gente fez uma análise, enquanto secretaria primeiro e encaminhou para as escolas [...] o SEFE, que se adequava a partir daquilo que nós tínhamos necessidade, mais dentro da realidade do aluno, preço[...] o SEFE tinha um diferencial dos outros que ele oferecia capacitação para os pais também, para os familiares, visitas de monitoramento e acompanhamento para as escolas.

O que mais se busca nessas parcerias é a formação docente. Em que pese ter havido participação dos professores no processo de escolha do material, o diferencial pelo SEFE foi dado pela Secretaria de Educação, ou seja, foi ela que acabou dizendo os elementos que compunham o objeto da licitação, priorizando a formação para os professores, bem como para os pais.

De modo geral, podemos concluir que os motivos que justificaram a construção das parcerias são comuns nos municípios. Os processos decisórios nas três redes de ensino não foram definidos pelos profissionais da educação, mas pelas próprias secretarias de educação que, após o aval do prefeito, apresentaram o material aos professores. Embora Xanxerê, em 2014, tenha realizado consulta com os professores, a decisão sobre a parceria não foi levada à discussão na comunidade escolar.

Quadro 9 – Motivos que justificam a parceria entre os parceiros dos municípios pesquisados

Município	Principais motivos	Justificativa
Chapecó	Direcionamento (SEFE) Oportunidade de pioneirismo (IAS)	- Sobrecarga de trabalho docente; - Formação docente inicial com problemas; - O aluno precisa ser motivado e trabalhar com os valores que foram se perdendo
Xanxerê (2008 e 2014)	Uniformidade Qualidade do ensino (Ideb) Unicidade do trabalho docente	- Déficit de livros didáticos; - Corpo docente “fazia o que queria”. - Formação para professores e direcionamento para melhorar o Ideb
Lindóia do Sul	Direcionamento da rede (Ideb)	Sistema privado daria a direção em busca de melhoria no Ideb.

Fonte: Elaboração da autora com base nas entrevistas e documentos analisados (2018).

Considerando as motivações que oferecem base às parcerias, nos questionamos em que medida é possível oferecer qualidade educacional com materiais padronizados. Inclusive, ao tomarmos os discursos de diferentes segmentos do ramo empresarial, vemos que desejam aproximar-se da educação, pois dizem saber da demanda por trabalhadores criativos e aptos a enfrentar os desafios atuais. Porém, como seria possível a educação tomar isso como meta, quando o conteúdo do trabalho é padronizado (no caso das apostilas), o protagonismo docente é secundarizado e a uniformidade do trabalho escolar desvaloriza a realidade educacional presente nos diversos espaços educacionais?

Compreendemos que o conhecimento que deve ser veiculado na escola seja para atender às expectativas de formação humana, que contemple acesso ao que existe de mais desenvolvido. E é isso que dará o caráter da formação de trabalhadores criativos e não ajustados às formas alienantes. Essas, por sua vez, ocorrem à medida que o conhecimento é esvaziado de conteúdo, colocado sob a égide do pragmatismo e tornando a escola pública um espaço de divulgação de interesses particulares, alheia à sua função social.

Podemos perceber ainda que as justificativas, embora se pautem nos motivos acima elencados, são sutilmente amarradas com a formação docente e limitações do profissional no desenvolvimento do trabalho escolar. A falta como pressuposto da parceria, segundo nossa análise, se evidencia por falas como:

1. [...] o professor hoje está saindo da universidade que eu nem quero falar;
2. A gente sentia neles (os professores) a carência de alguma coisa;
3. o nosso pessoal fazia o que queria, na hora de planejar, na hora de ministrar aula, não havia uma unicidade entre as escolas da rede municipal;
4. nós precisávamos de um norte, precisávamos ter uma coisa que os professores se sentissem mais seguros em trabalhar.

Com força também, o Ideb vem ancorar as justificativas das parcerias efetuadas, sendo que essa justificativa é encontrada em Xanxerê e em Lindóia do Sul.

O esforço das secretarias de educação em fazer algo que acreditam ser o melhor para a educação municipal acaba obscurecendo possibilidades de trabalho coletivas e locais, de debate e ascensão do trabalho docente, transparente e materializado em um planejamento institucional. Ao contrário, o que a construção das parcerias nos mostra é que, embora os motivos sejam diferenciados, a sua finalidade acaba desembocando no mesmo pressuposto, a saber, que o tempo atual exige soluções do mercado e não educacionais, visto a importância que os índices educacionais têm sobre a definição da qualidade de ensino. Nota-se que há preocupação com a formação docente, mais vinculada à necessidade de apoio do que a um

tipo de capacitação continuada, ou de aperfeiçoamento, necessária à construção de um projeto educativo local.

Sobre essas duas principais evidências encontradas que justificam a parceria, Ideb e a questão docente, dedicaremos atenção no próximo capítulo.

Decorrente das considerações sobre o processo de construção das parcerias e, principalmente, por estas partirem dos órgãos gestores, as secretarias de educação poderiam ter sofrido alguma influência externa em seus processos decisórios? Os Colegiados de Educação de que fazem parte os secretários e/ou diretores da educação municipal são instâncias que podem influenciar na tomada de decisão de um município, visto que Chapecó e Xanxerê visitaram experiências em outras cidades para a tomada de decisão sobre as parcerias?

Apesar de os três municípios possuírem em suas legislações o princípio da gestão democrática, materializados pelos Conselhos de Educação (CME), que funções exercem diante às parcerias? Passamos a analisar esses dois importantes órgãos colegiados.

3.3 As instâncias colegiadas dos municípios

Nesta seção, em que são explicitados dois sujeitos importantes da pesquisa, os colegiados de educação das associações de municípios (AM) e os conselhos municipais de educação (CME), procuramos responder às questões de pesquisa formuladas para esses sujeitos. Procuramos ainda caracterizá-los enquanto instâncias representativas coletivas, ou seja, colegiadas.

Os trabalhos sobre CME são diversos. No nosso caso, optamos por consultar trabalhos que valorizam a pesquisa no estado catarinense, bem como fontes do próprio Ministério da Educação, visto que, ao analisarmos as funções dos CME, as colocamos na interface com as políticas privadas. No caso dos colegiados de educação das AM, não há pesquisas anteriores sobre o tema, o que nos conduziu a nos utilizarmos de fontes eletrônicas para obtenção de informações, bem como das entrevistas.

3.3.1 Os colegiados de educação das associações de municípios: espaço de definição das parcerias?

As AM surgiram na década de 1960 no contexto político e econômico brasileiro. A principal pauta de luta dessas associações traduzia o anseio do movimento municipalista, ou

seja, o fortalecimento dos municípios, atribuindo a esse ente função essencial no processo de desenvolvimento do país, bem como uma repartição equânime dos tributos com vistas à independência econômica municipal. Assim, o municipalismo se caracterizou como uma forma de organização político-institucional que ressalta a importância do município na organização do Estado.

Em âmbito nacional, dois movimentos associativos foram criados com a intenção de fortalecer os municípios, a Associação Brasileira de Municípios (ABM) e a Confederação Nacional dos Municípios (CNM). A primeira, criada na década de 1940 pela elite burocrática municipalista no Rio de Janeiro, e a segunda, na década de 1980, como demanda de lideranças locais que não se viam representadas pela instituição nacional até então existente. A CNM se caracteriza como uma associação que vem das bases, chamada de *bottom-up*. Esse novo tipo de movimento municipalista tem seu ápice nos anos 2000, tratando das questões de interesse das bases, em processos legítimos de representação direta dos municípios. (MATSUMOTO; FRANCHINI; MAUAD, 2012).

Essas duas associações figuram entre os principais movimentos municipalistas no Brasil, e suas diferenças cronológicas e de constituição demarcam ações em momentos distintos na luta em prol dos municípios, a exemplo da Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, que acontece desde 1998.

Em se tratando de associativismo municipal, além das ABM e CNM, outras organizações de ordem local ou microrregional podem ser consideradas no Brasil. Atualmente destacam-se as AM, os Consórcios Municipais, as Regiões Metropolitanas, dentre outras¹⁵⁸. Como nesta tese, definimos os municípios como campo empírico da pesquisa e estes pertencem a Associações, entendemos importante conhecê-las e, a partir delas, apresentar os Colegiados de Educação existentes nas três Associações – AMAI, AMAUC e AMOSC.

As associações de municípios são instituições de direito privado sem fins lucrativos, compostas por municípios pertencentes à mesma região geográfica. Têm como princípio a ideia de cooperação intermunicipal e podem “constituir-se em importante instrumento para as municipalidades no sentido de viabilizar soluções de problemas comuns, de maneira compartilhada, articulada e planejada”. (MARQUES, 2003, p. 12).

Em Santa Catarina, a primeira AM surgiu em 1961 – a Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense (AMMOC). As demais foram criadas em diferentes datas, entre as

¹⁵⁸ Sobre o assunto consultar Oliveira e Ganzeli (2013). Os autores problematizam as relações intergovernamentais a partir de quatro mecanismos mais comuns de cooperação, a saber, os fundos, os convênios, os consórcios públicos e os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE).

décadas de 1960 e 1990, sendo que muitas tiveram origem no auge do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), articulado no âmbito das funções da Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (Sudesul). (VIZZOTTO; CORSETTI, 2017). Hoje, Santa Catarina conta com 21 associações no estado. (MARQUES, 2003).

Os organismos institucionais, como a Sudesul, tiveram por objetivo planejar o processo de urbanização e acabaram por influenciar o associativismo municipal. (MARQUES, 2003). Segundo o autor, a Sudesul, órgão do governo federal, criado em 1967 e extinto na década de 1990, tinha como função planejar e impulsionar o desenvolvimento regional harmonizado com o modelo brasileiro. Nesse período, de maior centralização e forte controle estatal, houve a criação de outras instituições em diversas regiões do país, que incentivou a instituição de associações de municípios, com prestação de assistência técnica e financeira como maneira de exercer o controle sobre o desenvolvimento, no período em que o Brasil vivia a Ditadura Militar.

Esse período, marcado pela centralização, gerou benefícios sociais, devido à presença planejadora do Estado, os quais ocorriam pelas distintas determinações e foram resultado da conjugação de diferentes ideias hegemônicas, e não do interesse das classes dirigentes propriamente ditas, as quais, muitas vezes, estagnaram e retardaram o crescimento dos municípios. (FILHO; ALMEIDA; CARDOSO, s/d). Conforme os autores, é possível afirmar que os organismos institucionais, embora vinculados ao projeto político de governo, submetidos à lógica do desenvolvimento econômico numa perspectiva tecnocrática e economicista, proporcionaram a formação de instituições de caráter associativo, de discussão política, como as AM.

As três AM elencadas nesta pesquisa constituíram-se nesse período por meio da Sudesul, conforme demonstra o quadro abaixo.

Quadro 10 – Associação de municípios: características gerais

Associação	Ano em que foi criada a Sede	Missão	Municípios	Municípios com políticas privadas
Associação dos Municípios do Alto Irani – AMAI	Criada em outubro de 1978 Sede: Xanxerê	Lutar para a promoção de iniciativas que elevem as condições de bem-estar econômico e social da população, para tornar possível a realização de ações que impulsionam o desenvolvimento	Abelardo Luz, Bom Jesus, Entre Rios, Faxinal dos Guedes, Marema, Ouro Verde, Passos Maia, Ponte Serrada, São Domingos, Vargeão, Xanxerê, Xaxim (14)	Vargeão, Xaxim, Xanxerê , Ipuacú, Passos Maia, Marema, Lajeado Grande e Faxinal dos Guedes (8)

		integrado e sustentável visando ao progresso da região.		
Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina – AMOSC	Criada em fevereiro de 1968 Sede: Chapecó	Prestar serviço e assessoramento técnico e institucional visando à excelência da administração pública municipal e o desenvolvimento regional sustentável	Águas de Chapecó, Águas Frias, Arvoredo, Caxambu do Sul, Chapecó, Cordilheira Alta, Coronel Freitas, Formosa do Sul, Guatambu, Irati, Jardinópolis, Nova Erechim, Nova Itaberaba, Pinhalzinho, Planalto Alegre, Quilombo, Santiago do Sul, São Carlos, Serra Alta, Sul Brasil, União do Oeste (21)	Chapecó, Guatambu, Nova Erechim, Serra Alta (4)
Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense – AMAUC	Criada em maio de 1976 Sede: Concórdia	Prestar serviços de qualidade aos municípios associados, visando à excelência administrativa, o desenvolvimento regional integrado e sustentável, proporcionando melhor qualidade de vida à população	Arabutã, Alto Bela Vista, Concórdia, Jaborá, Itá, Ipira, Irani, Ipumirim, Paial, Peritiba, Piratuna, Lindóia do Sul, Presidente Castelo Branco, Seara, Xavantina (15)	Alto Bela Vista, Itá, Ipira, Irani, Peritiba, Piratuna, Lindóia do Sul, Seara, Xavantina (9)

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados extraídos nos *sites* das associações¹⁵⁹.

Para Matsumoto, Franchini e Mauad (2012, p. 159), “os municípios precisavam aumentar seu poder reivindicatório e o associativismo surgiu como possibilidade inovadora de alavancar os interesses coletivos e resolver problemas comuns”. As AM representam apenas uma maneira de associativismo, pois é possível considerar outras, compreendidas como formas de cooperação horizontal, conforme prevê o art. 241 da Constituição Federal de 1988. (MATSUMOTO; FRANCHINI; MAUAD, 2012, p. 159).

As AM são espaços de representações políticas dos gestores municipais e “funcionam mais pela lógica de redes do que de consórcios”. (MATSUMOTO; FRANCHINI; MAUAD, 2012, p. 153). Muito embora se verifique certa informalidade, “as associações, muitas vezes, ultrapassam a representação política, tendo caráter de apoio técnico local”. (MATSUMOTO; FRANCHINI; MAUAD, 2012, p. 154).

Mas isso não impede essas associações de manterem convênios entre os entes municipais para atuação num fim comum, como de fato acontece, a exemplo dos consórcios

¹⁵⁹ Disponíveis em: <<http://www.amauc.org.br/>>; <<http://www.amosc.org.br/>>; <<http://www.amai.org.br/>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

ambientais, de infraestrutura urbana e rural, de convênios na área da saúde ou serviços socioassistenciais de alta complexidade. (VIZZOTTO; CORSETTI, 2017).

As AM contam com sede própria e possuem um secretário executivo, mas as presidências são assumidas por agentes políticos – prefeitos eleitos. Dentre as principais atividades que desenvolvem, destacam-se a troca de informações sobre os municípios associados, realização de cursos de políticas locais (saúde, educação) para gestores e servidores municipais, prestações de serviços conjuntos, realização de conferências e fóruns de discussões sobre temas comuns, dentre outras atividades de caráter cooperativo. (MATSUMOTO; FRANCHINI; MAUAD, 2012).

Na mesorregião Oeste, todas as associações possuem seus colegiados de educação, os quais são constituídos pelos secretários municipais de educação ou equivalentes da mesma AM. Os colegiados aproximam-se da função das AMs, ou seja, procuram debater problemas comuns das redes municipais de ensino. Foram criados no início dos anos 2000, por iniciativa dos próprios secretários de educação.

Quadro 11 – As Associações de Municípios e seus colegiados

Associação	Colegiados de Educação
AMAI	O Colegiado de Educação da AMAI é um órgão de decisões, com finalidades de analisar, orientar, promover o planejamento e execução de ações no âmbito da educação no Oeste de Santa Catarina, como forma de desenvolvimento das políticas educacionais voltadas à educação pública dos municípios integrantes da AMAI. Compete ao Colegiado compor e analisar medidas visando a melhoria na qualidade do ensino público, bem como prestar assessoria aos órgãos de educação e desenvolver estudos acerca de questões educacionais e de gestão do ensino da região do Alto Irani. Propor e coordenar a execução de ações de capacitação dos recursos humanos em educação, no âmbito de programações intermunicipais e fomentar o desenvolvimento de atividades de capacitação e repasse de informações acerca de questões da educação são ações do Colegiado Microrregional dos Secretários de Educação da AMAI.
AMOSC	O Colegiado dos Secretários Municipais de Educação da Região da AMOSC – COSEME/AMOSC, é órgão da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina – AMOSC e congrega todos os Secretários Municipais de Educação, ou equivalentes, desta associação; O COSEME/AMOSC, é órgão colegiado de decisões, com finalidade de analisar, orientar, promover o planejamento e a execução de ações no âmbito da Educação no Oeste de Santa Catarina, como forma de desenvolvimento de políticas educacionais voltadas à educação pública dos Municípios integrantes da AMOSC, constituindo-se em instância de integração dos gestores municipais de educação.
AMAUC	O COSEME tem por objetivo orientar, promover e articular as ações de Educação na região de abrangência da AMAUC

	Compete ao COSEME: I - Coordenar e promover as ações de Educação nos Municípios do Alto Uruguai; II - Estudar e propor às Administrações Municipais, medidas técnicas, administrativas e pedagógicas em colaboração com órgãos e entidades oficiais especializadas, que visem à economia e eficácia gerencial dos recursos materiais e humanos disponíveis no setor; III - Orientar as Administrações Municipais na implantação e cumprimento do disposto pela LDB; IV - Gestionar para o cumprimento dos acordos e convênios; V - Buscar a integração e a cooperação para as ações de educação no Alto.
--	---

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados extraídos nos *sites* das associações¹⁶⁰.

Entendemos que a forma de atuação dos colegiados de educação se aproxima da maneira como agem as AM, ou seja, com foco na função política. Segundo Matsumoto, Franchini e Mauad (2012), isso ajuda a fazer pressões diante dos governos estadual e nacional, cuja mobilização conjunta e madura pode garantir melhor resultado nas reivindicações. É justamente na função política de atuação que é possível fugir da tradicional visão de governos, para abranger a lógica da governança. Assim, “a governança representa a maior articulação dos diversos atores políticos na consecução de políticas”. (MATSUMOTO; FRANCHINI; MAUAD, 2012, p. 155). Nessa ótica, em que há a participação, é que se entende que a “Associação de Municípios seguramente faz parte dessa nova forma de pensar a atividade política”, ou seja, as AM representam um exemplo de governança.

Considerando o histórico das AM, a função dos colegiados de educação e a concentração de municípios com parcerias em determinadas associações¹⁶¹, é possível que os colegiados possam influenciar as redes municipais de ensino na tomada de decisão quanto às parcerias?

Os sujeitos entrevistados nos colegiados de educação, à época da coleta de dados, eram secretários municipais de educação. Foram unânimes em dizer que o Colegiado é um órgão de ajuda mútua e que contribui de forma plena para o trabalho dos secretários, pois muitas vezes o que é praticado num município pode ser replicado em outro. Ademais, há uma grande rotatividade nos cargos de secretários de educação, seja por combinados políticos ou pelo baixo vencimento recebido e o montante de responsabilidades assumidas. A presidente do colegiado da AMOSC destaca que

¹⁶⁰ Informações retiradas do Regimento interno do COSEME/AMAUC. Disponíveis em: <<http://www.amai.org.br/>>; <<http://www.amosc.org.br/>>. Acesso em: 19 abr. 2016.

¹⁶¹ Conforme estudo exploratório do Capítulo 1.

[...] o salário é bem maior estando em sala do que ocupando a função de secretário. Nos municípios menores isso é uma realidade. Então os professores não querem sair pra isso. E o trabalho, porque a gente sabe, a gente mata um leão por dia. Porque é muita coisa, é muito trabalho.

Desse modo, o Colegiado de Educação se constitui num espaço de apoio aos novos gestores, além de ser, como já dissemos, lugar de ajuda mútua.

Os assuntos mais discutidos nas reuniões dos colegiados são similares, ou seja, a implementação de muitas políticas públicas, a falta de recursos, a educação especial, enfim uma série de programas que são comuns a todas as redes; dessa maneira, levantar encaminhamentos torna as ações dos colegiados parecidas entre elas. Porém, há dificuldades de os municípios promoverem ações conjuntas, visto que aqueles que possuem uma rede pequena poderiam juntar-se para debates, formações continuadas ... Os limites à integração de ações, que não sejam as dos programas nacionais ou de políticas educacionais comuns (calendário, PME...), são determinados pela realidade de cada rede, considerando ainda que aqueles municípios que possuem a parceria já garantem grande parte de sua política educacional por meio dela.

São de conhecimento dos presidentes dos colegiados de educação apenas as parcerias efetivadas com sistemas privados de ensino. Não é realizado um diagnóstico que aponte como são desenvolvidas as políticas que valorizam a relação público-privada dos municípios membros das associações.

Segundo a entrevistada de um dos colegiados, o debate sobre as parcerias ocorre sempre no início do ano. Segundo a presidente, esse diálogo acaba interferindo na decisão sobre qual sistema adotar quando o município toma essa decisão e possui recurso para isso. *“Santiago, por exemplo, pra aderir ao Sistema do Aprende Brasil, ele veio conhecer o nosso material, o material que nós tínhamos. Então eu acho que isso influencia bastante”.*

A visão positiva do material também é destacada pela entrevistada. Há sempre um diferencial com o sistema, desde agenda a calendário. A opção em trabalhar com sistema privado implica uma questão política, ou seja, *“a Administração vai fazer o que? beneficiar as famílias. Hoje a maioria dos municípios aqui banca tudo: uniforme, material, apostila [...] Até mochila”.*

Ao falar do custo do material, a presidente diz que, *“Se alguma vez eles (pais) tivessem ido para o particular (escola particular) e comprar esse material eles iam ver o custo e ver essa diferença”.* Por outro lado, a presidente enaltece a boa qualidade do livro didático do MEC.

Noutro Colegiado, mesmo não havendo nas reuniões processos decisórios sobre as políticas educacionais no que tange às parcerias entre a educação pública e o setor privado, o espaço possibilita a troca de informações, especialmente quando os secretários pedem opiniões de como é o sistema adotado por esse ou aquele município. *“Várias vezes se tocou no assunto das parcerias, mas na realidade muitos secretários não são ordenadores, na realidade a responsabilidade ainda passa pelo aval do prefeito [...]”*. Nesse Colegiado, já houve espaço inclusive para empresas apresentarem seus produtos: *“A gente sempre teve, várias entidades, instituições vêm, a gente até dá liberdade para eles colocarem o trabalho que fazem. Na realidade, isso vira um comércio, vamos dizer que ajudaria se o Município adotasse uma sistemática que venha beneficiar”*.

A presidente do terceiro Colegiado observa que os municípios que possuem sistemas privados são vistos como referência, especialmente quando são tomados os índices do Ideb. Nas reuniões pouco se fala das parcerias, mas, ao se referirem a elas, observa que *“serve também como uma proposta norteadora do planejamento dos professores nas unidades e a assessoria que recebem [...]”*. Inclusive os parceiros dos municípios são indicados a outros quando necessitam de formação. As conversas sobre os sistemas de ensino são mais paralelas do que formais, geralmente nos intervalos das reuniões ou quando surge algum assunto em que os secretários têm a oportunidade de expor o que é praticado em suas realidades.

No entanto, a presidente lembra de que nos encontros promovidos pela Undime *“há os momentos dos expositores. Ali tem exposição de propostas pedagógicas e materiais pedagógicos da iniciativa privada”*. Questiona-se, ainda, como é possível aliar o PNAIC com as apostilas.

Dos três presidentes dos colegiados que entrevistamos, dois deles mantêm, em suas próprias redes de ensino, sistemas privados. É nesses colegiados que vemos uma abertura maior para o debate sobre as parcerias, mesmo que isso possa ocorrer no início do ano letivo ou abrindo espaços para mostras de materiais. No Colegiado da AMAUC, muito embora seja a Associação com maior concentração de municípios com parcerias, não é um assunto de pauta nas reuniões, visto que as conversas são mais informais que formais.

Observamos que o conteúdo das conversas nos colegiados sobre as parcerias, que no caso são materializadas pela compra de sistemas privados, incide sobre a qualidade – ser bom ou não – bem como da comodidade em manter essa prática localmente. Portanto, quando algum município formaliza o contrato com os sistemas privados, outros passam a espelhar-se especialmente nos bons resultados, encorajando-se do mesmo modo que os secretários se apoiam mutuamente no desenvolvimento das demais políticas educacionais.

Por isso, entendemos que há influência do Colegiado, enquanto coletivo de representação, nas decisões municipais no que diz respeito à escolha dos parceiros, especialmente quando o município já tem decidido sobre adesão à parceria.

Quando o Colegiado abre as portas para empresas ou outras organizações apresentarem seus materiais, torna-se mais um meio de disseminação e troca de ideias, favorecendo o depoimento entre seus integrantes. O colegiado não é o *locus* deliberativo, tampouco o único responsável por decisões de tamanha implicação financeira, política e pedagógica, visto que as deliberações geralmente permanecem no âmbito dos municípios, seja por vontade de prefeitos ou das equipes gestoras das secretarias de educação. Porém o Colegiado acaba se tornando uma instância influente e importante no quadro da gestão pública, visto que, segundo Matsumoto, Franchini e Mauad (2012), representa um exemplo de governança.

Ademais, o alastramento de políticas privadas entre os sistemas públicos de ensino são manifestações daquilo que Barroso (2003) caracteriza de efeito contaminação. Ao estudar a evolução dos modos de regulação estatal a partir da reestruturação do Estado, o autor chama a atenção para três novas formas – o efeito contaminação, o efeito hibridismo e o efeito mosaico. No primeiro, há a tendência em adotar soluções transportáveis, em uso num determinado país, para serem aplicadas em outro, o que acaba acontecendo no caso das AM, mesmo representando outra situação territorial/espacial, ou seja, os municípios¹⁶². Para Barroso (2003, p. 25), “olhar para os sistemas educativos de outros países e observar aquilo que funciona exerce uma atracção evidente nos decisores políticos em busca de soluções rápidas [...]”.

Os colegiados de educação tornam-se meio de cooperação entre os gestores municipais da educação, de disseminação de ideias e experiências, seja para o desenvolvimento das políticas governamentais comuns ou dos ideais do mercado. No entanto, entendemos que o Colegiado é uma instância que, embora apresente essa limitação quando o assunto é a relação público-privada, se constitui num importante órgão de apoio aos municípios, especialmente aos pequenos.

¹⁶² O efeito hibridismo resulta da sobreposição ou mestiçagem de diferentes lógicas, discursos ou práticas na definição de ações políticas, reforçando seus caracteres ambíguos e compósitos. O efeito mosaico é a visão predominante de como podem ser organizadas as políticas educacionais, não tendo sistema nacional, mas unidades isoladas, é a degenerescência do sistema vigente. (BARROSO, 2003).

3.3.2 O papel dos conselhos municipais de educação na relação público-privada

Tendo em vista que os conselhos municipais de educação (CME) são importantes órgãos colegiados, importa-nos analisar em que medida participam da construção ou da normatização das políticas educacionais locais com foco na relação público-privada.

A natureza dos CME está articulada à estrutura federativa do Brasil e à autonomia das unidades federadas e dos respectivos sistemas de ensino. Nesse sentido, os conselhos de educação passaram a se organizar efetivamente a partir da Constituição de 1988, que criou os Sistemas de Ensino. (BRASIL, 2009).

Depois da promulgação da LDB n. 9.394/1996 (BRASIL, 1996), estimulou-se a criação desses órgãos com a função normativa nos respectivos sistemas municipais de ensino. Considerando essa função, é necessário o estabelecimento de normas complementares para o ensino do município e a fiscalização do seu cumprimento nas instituições educacionais dos Sistemas Municipais. As funções que o CME assumirá, geralmente, são determinadas por lei municipal. (BRASIL, 2009).

As funções do CME podem ser de natureza técnico-pedagógica e de participação social. Na primeira são incluídas as atividades relativas à aprovação de estatutos e regimentos e elaboração de normas complementares, credenciamento de cursos, escolas. Nessa área, de modo geral, as atividades são deliberativas, consultivas e fiscalizadoras. Já as atribuições de natureza relativa à participação social são, em geral, referentes à função de acompanhamento e controle social na área da gestão e execução do planejamento das políticas públicas para a educação. (BRASIL, 2009).

Em Santa Catarina, a criação dos CME ocorreu a partir dos convênios de municipalização assinados pelos municípios, inclusive alguns municípios criaram seus conselhos antes mesmo da promulgação da LDB¹⁶³. (PIEROZAN, 2006).

De modo geral, a totalidade dos municípios¹⁶⁴ apresenta em suas legislações a criação dos CME. Do total, 91,2% apresentam estrutura paritária e 89% são considerados deliberativos. (CALDERÓN; SOUZA, 2016). Na função deliberativa (natureza técnica-

¹⁶³ Na dissertação de Pierozan (2006), podemos encontrar um estudo detalhado da criação dos conselhos municipais em Santa Catarina, inclusive perpassando pela dimensão histórica e política. Esse trabalho oferece uma contribuição ímpar sobre diversos aspectos da atuação desse órgão no estado catarinense, em especial em duas associações de municípios (AMAUC e AMAVI). De modo geral, o trabalho procura demarcar os avanços decorrentes da implantação desses CME, sua estrutura colegiada, a forma como ocorreu a escolha dos presidentes, tempo do mandato e as principais atribuições desses órgãos.

¹⁶⁴ No trabalho dos autores, a totalidade a que se referem é de 293 municípios. No entanto, é sabido que SC é constituída por 295 municípios, conforme IBGE (2017).

pedagógica), o CME possui competência para decidir sobre questões de determinadas áreas (BRASIL, 2009).

E como estão organizados os CME dos municípios eleitos para esta pesquisa? Passamos a conhecê-los nos municípios de Chapecó, Xanxerê e Lindóia do Sul. O acesso aos regimentos, local de onde extraímos as informações, foi dado pelos presidentes no mesmo dia marcado para a realização das entrevistas.

Quadro 12 – Aspectos gerais dos conselhos municipais de educação (CME)

Município	Criação do CME	Atribuições	Composição	Presidência	Periodicidade reuniões
Chapecó	Instituído pela Lei n. 48 de 22.12.1997	Órgão de atribuições: - Normativa; - Consultivo; - Jurisdicional; - Assessoramento - Fiscalizador - Deliberativo	17 membros	O Presidente do CME é professor efetivo na rede, mas atualmente desempenha função no setor pedagógico Secretaria de Educação.	Mensal
Xanxerê	Instituído pela Lei n. 3218 de 03.05.2010	Órgão Colegiado autônomo de deliberação coletiva e permanente do Sistema Municipal de Ensino. - Função normativa	14 membros	O Presidente do CME é professor, representando o Ensino Superior.	Mensal
Lindóia do Sul	Criado pelo decreto nº 939 de 01.08.2000	- Deliberativo - Consultivo	5 membros	A Presidente do CME é representante dos professores da rede municipal de ensino	Bimestral

Fonte: Organizado pela autora com base nos regimentos internos dos CME: Xanxerê (2011), Chapecó (2015) e Lindóia do Sul (2000).

Os CME dos municípios pesquisados foram criados no mesmo período dos seus sistemas de ensino. Segundo os regimentos internos dos CME, as funções exercidas pelo Conselho diferem entre os municípios, porém, nos três, as de caráter técnico-pedagógicas são em maior proporção, quando comparadas às funções de participação. Essas, por sua vez, se

traduzem nas competências dos CME apenas na construção dos Planos Municipais de Educação e/ou acompanhamento de outras políticas. Nas demais atribuições, observamos o caráter deliberativo como função de maior supremacia, a saber: aprovar, autorizar, avaliar e acompanhar. Desse modo, pode-se observar que, no próprio regimento, a participação do CME na elaboração das políticas locais não é uma prioridade.

Num dos municípios, o presidente do CME esclareceu que, embora o Conselho pudesse ser mais atuante, participou em dois importantes momentos na construção das políticas educacionais do município –, a construção do Sistema Municipal de Ensino (2010) e do Plano de Carreira municipal.

E, na relação público-privada, como atua o CME nas parcerias? Que papel exerce nessa relação?

No regimento interno do CME de Xanxerê, observamos que, no capítulo das competências, art. 3º inciso X, cabe ao Conselho “manifestar-se, previamente sobre acordos, convênios e similares, a serem celebrados pelo Poder Público Municipal com as demais instâncias governamentais ou iniciativa privada”. (XANXERÊ, 2011, p. 4).

Questionado sobre essa competência, o presidente citou que não há nenhum tipo de regulamentação emitido pelo Conselho, tampouco houve consulta para escolher o sistema de ensino que seria comprado.

A situação não é diferente nos demais municípios. Segundo a entrevistada de uma das secretarias de educação, o CME sabe de tudo o que acontece na rede, visto o presidente desse órgão ocupar cargo na secretaria – *“na verdade tudo o que acontece aqui, como nós temos pessoas da Secretaria no CME [...] Ele está sempre sabendo de tudo o que acontece”*. Contudo, apenas tomar conhecimento das ações da secretaria não coloca o CME na posição de participante das decisões, permanecendo apenas na posição de ouvinte.

Quando esse município efetuou a parceria com o SEFE, o presidente do CME ainda não havia assumido a função, então não soube informar se o Conselho foi ou não chamado. No que diz respeito à parceria com o IAS, lembra que, à época, a então representante do CME foi convidada a participar do ato de apresentação da proposta. O presidente acredita que com o *“[...] sistema SEFE também foi assim, apenas porque eu não estava lá, mas no Instituto Ayrton Senna teve a participação das pessoas do Conselho e eu era membro do Conselho”*.

Em outra rede de ensino, o CME é basicamente composto por professores que atuam na rede de ensino. Quando questionamos a presidente do Conselho sobre a consulta deste órgão para emitir opinião ou expedir documento normatizando a parceria, afirma que sim, mas logo diz que foi chamada como professora. Assim, observa-se que, sendo membro do

CME e ao mesmo tempo professora, acaba confundindo os papéis. Mas fala que das avaliações anuais, cujo objetivo é analisar a continuidade ou não da parceria, o CME nunca participou. No âmbito da educação municipal não há documento expedido pelo Conselho sobre as parcerias, nem de caráter normativo ou opinativo. Aliás, isso é uma constatação presente nos três municípios.

De modo geral, o papel dos CME, no que diz respeito à relação público-privada, é inerte, mesmo que sejam chamados para apresentação das parcerias, não garante a participação desse órgão democrático na construção e/ou regulamentação. Dessa maneira, as funções de natureza técnico-pedagógicas e/ou participação social são anuladas, em detrimento do poder de decisão que vem do órgão central, das secretarias de educação.

Ao longo do Capítulo 3, extraímos algumas conclusões que julgamos serem de maior significado para a pesquisa.

- A proposição de trazer para o debate a constituição dos municípios e sua consolidação enquanto ente federativo e autônomo intencionou conhecer que a forma como o federalismo formatou o papel do Estado em relação à educação, na sua trajetória histórica, tem dentre outros elementos, um processo de luta pela autonomia municipal, especialmente no que diz respeito aos recursos. Atualmente essa questão continua presente na reivindicação dos municípios. Dessa forma, o modelo descentralizado, depois de 1988, possibilitou aos municípios escolhas próprias sobre a construção de suas políticas educacionais por meio da organização de seus sistemas de ensino, mesmo aquelas que dizem respeito às parcerias com o setor privado. Muito embora a falta de recurso se mostrou e continua a ser um problema, isso não impede que as parcerias existam e cresçam na maioria dos municípios pesquisados.

- Em Santa Catarina, a descentralização pela via da municipalização iniciou ainda em 1991, mas não estagnou, ao contrário, continuou nos anos 2000, inclusive acompanhando a tendência política administrativa de governo descentralizado (desconcentrado) por meio das ADRs. No caso dos municípios pesquisados, observamos que a maior taxa de matrículas nas redes municipais é recente, ou seja, a partir de 2007. Esse período não coincide com o da efetivação das parcerias, evidenciando, portanto, que o auge da municipalização do ensino nesses municípios não caracteriza motivo da parceria, mas consideramos um movimento indutor. A construção das parcerias variou entre dois e seis anos depois de o município possuir a maior matrícula em sua rede. Mas a demanda decorrente da municipalização, por formação continuada de professores, atendimento à educação especial, avaliação externa (Ideb principalmente), melhoria da qualidade, são fatores que impulsionaram a efetivação da relação público-privada nos municípios pesquisados.

- Considerando que: 1. a intensificação das taxas de matrículas nas redes municipais pesquisadas aumentou a partir de 2007; 2. a política de descentralização, pela via da municipalização no estado catarinense, se apresenta contínua; 3. a indicação de que as consequências decorrentes da municipalização (formação professores/qualidade/Ideb) ensejou a necessidade de realização de parcerias; 4. o desenvolvimento tardio em SC nos aspectos político, econômico e educacional. Diante dessas constatações, entendemos que a relação público-privada nos municípios pesquisados não se construiu da mesma forma que em outros estados, mesmo que os parceiros sejam os mesmos ou semelhantes, como apontado nos estudos de Adrião et al. (2009, 2015). Por isso, é possível dizer que, no Oeste de Santa Catarina, embora com processos e movimentos semelhantes, a relação público-privada foi tardia e de rápida expansão, com ênfase para os aspectos justificadores relativos à uniformidade da rede de ensino, unicidade entre as escolas e direcionamento do trabalho docente. A padronização, elemento justificador das parcerias em outras pesquisas, nesta não se mostrou tão evidenciado.

- Em Santa Catarina o movimento educacional promovido pela FIESC com os parceiros educacionais (IAS, Secretaria de Educação do estado de SC, OCDE) caracteriza uma nova relação em que as vozes de diversas empresas começam a falar por meio de um representante.

- No que diz respeito aos municípios pesquisados, muito embora pertençam à mesorregião Oeste, suas características ora se aproximam, ora se distanciam. Os três apresentam bons indicadores econômicos, de desenvolvimento humano e suas bases econômicas têm na agricultura e na agroindústria seus pontos fortes. No entanto, em termos populacionais, os municípios são distintos entre si e, na educação, as maiores redes municipais atendem a educação infantil e todo o ensino fundamental e suas modalidades, enquanto que, em Lindóia do Sul, o atendimento é apenas da educação infantil e anos iniciais (somente na modalidade educação especial). O que há de similar nas três redes é que em todas elas há aumento do número de matrículas. Tal crescimento, segundo o que constatamos, pode ser atribuído ao processo de municipalização (ininterrupto), bem como por opção das famílias na matrícula na rede municipal de ensino. Isso porque o apostilado possui avaliação positiva dos pais, conforme depoimento dos entrevistados. O mesmo crescimento que se observa na matrícula projeta de igual modo maior investimento financeiro para as parcerias, cujos valores poderiam ser destinados para dar conta, por exemplo, da demanda existente na educação infantil ou melhorar as condições escolares (laboratórios, quadras, bibliotecas...). Desse modo, no processo de construção das parcerias, a crescente taxa de matrícula pode indicar a

qualidade do ensino na rede, consolidar a parceria positivamente e servir como justificativa legal e democrática para continuação das parcerias.

- Na região Oeste, constatamos dois tipos de parcerias: aquelas efetivadas com o terceiro setor (público não estatal), como é o caso de Chapecó com o IAS, e, mais comum nas parcerias no estado, aquela concretizada com as empresas privadas lucrativas – SEFE, Positivo, Bom Jesus. De modo geral, seus produtos e serviços são ofertados para alunos e professores dos segmentos da educação infantil e ensino fundamental – anos iniciais – e para a modalidade da educação especial. Também oferecem formação para pais (SEFE). Embora os municípios sejam peculiares, a similaridade na construção das políticas educacionais se mostra por meio da privatização exógena, cuja reserva de recursos de um ano para outro garante a continuidade das parcerias, independentemente do município ser de pequeno, médio ou grande porte populacional. O parceiro privado está onde pode receber pelos serviços prestados.

- Na parceria com o IAS, o programa adotado é o que inicialmente foi chamado de Edulab21 e se caracteriza pelas competências socioemocionais. O município de Chapecó, pioneiro no Brasil, foi convidado para participar devido ao acaso. O acontecimento imprevisto, que possibilitou que técnicos da Secretaria de Educação participassem do Seminário Internacional, aproximou-os dos objetivos do programa e pela aceitação de implementação no município. Importante deixar registrado que o IAS expande suas parcerias também por meio de redes, por isso que a FIESC surge como nome apoiador na parceria. Portanto, essa parceria foi efetivada pela vontade dos gestores, sem a participação de professores ou da comunidade escolar, nem mesmo do CME, que foi apenas convidado a participar do lançamento. Mais um exemplo de privatização exógena.

- O IAS, por meio das competências socioemocionais, é uma instituição que procura se consolidar, inserindo-se nas instâncias de maior relevância institucional, como o Ministério da Educação e o próprio CNE, que influencia nas decisões das políticas públicas nacionais, logo dos estados e municípios.

- As parcerias com o SEFE, Positivo e Bom Jesus encontram justificativas ligadas à necessidade de direcionamento da rede de ensino, uniformidade e unicidade do trabalho docente. Esses motivos são justificados pela sobrecarga de trabalho docente, pela formação inicial docente (precária), pela não organização do corpo docente, pela falta de livros didáticos para todos os alunos e pela necessidade de ofertar a formação aos professores que visa a melhorar a qualidade de ensino, cujo parâmetro para tal conceito tem sido o Ideb.

- A parceria com as empresas privadas, pela própria justificativa apresentada, evidencia que os professores não participam dos processos decisórios, mas a “falta” pressupõe que a necessidade da parceria reside na figura do professor. Se o profissional da educação não pode dar conta da função que lhe é inerente, a saber, planejar e executar o planejamento de ensino, o mercado educacional ofereceu a solução para suprir a lacuna existente nas redes de ensino. Assim, o mercado se torna superior à proposta das redes que poderiam ser pensadas e articuladas pelos sujeitos da educação em nível local.

- Nos processos decisórios, os colegiados de educação das AM influenciam os municípios na construção das parcerias, especialmente quando estes estão dispostos a fazê-la. Assim, um município observando o que o outro faz e como procede é encorajado a tomar uma decisão até então tida como dúvida. Por outro lado, os colegiados se constituem em importantes órgãos de ajuda mútua entre secretarias e municípios.

- Os CME dos municípios pesquisados não expediram nenhum tipo de parecer ou resolução orientando a parceria, mesmo quando o regimento interno previa isso. O papel do CME se restringe a conhecer as parcerias efetivadas e participar da apresentação à comunidade escolar. Isso se distancia muito das funções descritas nos regimentos internos dos conselhos e estes se tornam mais uma instância figurativa para os municípios, fugindo de seu papel.

- O dispêndio financeiro inabilita o município à aplicação dos recursos em outros investimentos, visto que parte dos fundos públicos educacionais são repassados às empresas prestadoras dos serviços para fazer um serviço que poderia ser planejado pela própria rede de ensino. De modo geral, há o reconhecimento do alto custo na manutenção dos contratos de prestação de serviços, mas isso não proporciona o repensar das ações implementadas na relação público-privada.

- As competências socioemocionais voltam-se à formação na perspectiva do capital humano. Essa concepção é parte das intenções dos empresários da indústria desde 1993, os quais apresentam ainda a ideia do fim do embate clássico entre capital e trabalho. Essas concepções são formas de mediar um tipo de educação rasa à classe trabalhadora, subjetiva e individualista favorável à formação de trabalhadores flexíveis e ajustáveis ao mercado de trabalho. Ademais, vêm carregadas do pressuposto de que ensinar o básico é o suficiente para a classe trabalhadora, pois é isso que o momento histórico requer, tornando as políticas educacionais do setor privado atraentes e aparentemente baratas.

Concluídas as considerações da primeira parte desta tese, que possibilitou a explicitação das análises por meio de dois capítulos, passamos à segunda. Nesse percurso,

apresentamos reflexões sobre o contexto do Estado no atual momento histórico, bem como situamos o campo empírico e identificamos os principais aspectos que evidenciam a construção da relação público-privada nos municípios pesquisados. Na segunda parte que segue – a dimensão pedagógica –, aprofundaremos o debate dos elementos da constituição das parcerias nos municípios pesquisados, cujo enfoque teórico é chamado para auxiliar as análises.

PARTE 2 – DIMENSÃO PEDAGÓGICA

CAPÍTULO 4 – A CONSTRUÇÃO DAS PARCERIAS NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS: elementos de sua constituição

Responder ao objetivo geral desta tese constitui o nosso fio condutor. Refletimos em momentos precedentes sobre os aspectos teóricos da relação público-privada, problematizando o papel do Estado capitalista moderno, ou seja, um bloco de poder que contribui para ajustar-se às demandas do capital. Embora a educação seja de responsabilidade do poder público, ela é perpassada por interesses privados, pela lógica mercadológica, pois a participação cada vez mais ativa (e eficiente) da sociedade civil na educação compôs um novo modo de governo, pautado nos alicerces da Nova Gestão Pública. Esse cenário é um contexto de extrema importância para as análises. Não podemos perdê-lo de vista, pois situar o papel do Estado no momento atual demarca a posição que assume com a educação pública e o seu direcionamento. Por isso, destacamos o entendimento de Mészáros (2008) de que a educação tem de adaptar-se no decorrer do tempo, de acordo com as determinações produtivas em mutação do sistema do capital.

Também apresentamos elementos que nos ajudaram a entender o processo de construção das parcerias entre o poder público municipal e o setor privado: autonomia municipal (federalismo/municipalização), que em tempos de reformas valida ações dessa natureza; o Ideb, elemento primordial a ser observado como parâmetro para alcançar bons resultados; apoio do terceiro setor que apresenta uma nova perspectiva para o trabalho por meio das competências socioemocionais; nova rede de relações com a FIESC, que propunha uma educação para o século 21; direcionamento, unicidade e uniformidade nas redes de ensino marcam o discurso que justificam as parcerias; nos documentos oficiais a premissa da qualidade demarca uma justificativa legal. E, nesse conjunto de argumentos, somam-se a necessidade de oferecer suporte ao professor, no sentido de ajudá-lo com sua tarefa educativa.

Este capítulo deseja aprofundar as justificativas que demarcam a construção das parcerias nos municípios pesquisados, colocando-as em análise a partir dos pressupostos epistemológicos do materialismo histórico dialético. Não pretendemos esgotar o assunto, mas apontar contradições e limitações que se colocam no discurso hegemônico presente na relação público-privada quando a qualidade educacional é colocada lado a lado com os pressupostos da Nova Gestão Pública (NGP). Entendemos que isso distancia a educação da perspectiva da práxis enquanto atividade teórica, política e histórico cultural da classe trabalhadora. Essa

visão retrata inclusive o título deste capítulo, pois o foco será dado aos elementos que constituem as justificativas mais evidenciadas nas parcerias nos municípios pesquisados: avaliação externa/Ideb, qualidade, qualidade x práxis e formação/atuação dos professores.

4.1 A efetivação das parcerias nos municípios: a “falta” como pressuposto da parceria

Por meio das entrevistas, constatamos que muitas falas dão conta de justificar as parcerias, utilizando-se do argumento de que falta algo à rede para desenvolver suas políticas educacionais. Essa lacuna que precisa ser preenchida no campo da educação infantil e fundamental nos municípios pesquisados parece ter, além dos motivos já apontados, alguns culpados, ou seja, sujeitos que estão inseridos no processo de ensino e de aprendizagem.

Como dissemos, há motivos diversos para o estabelecimento da parceria público-privada, seja para uniformizar, direcionar, oferecer unicidade à rede de ensino ou pela fragilizada formação e atuação docente. Portanto, a parceria se consolida para superar a falta constatada, por meio da contratação de “estranhos” à educação local, em detrimento da construção de um projeto que, a partir das dificuldades, possa oferecer diretrizes de atuação para a educação em âmbito municipal.

A constatação dos próprios limites das redes de ensino pesquisadas e por elas elencados desaguam políticas que, a nosso ver, chocam-se diretamente com projetos educacionais para a classe trabalhadora. Isso porque, nas políticas que valorizam a relação público-privada, sobressai um tipo de visão educacional com dada qualidade. Esse tipo de política, própria do Estado capitalista atual, dependendo da correlação de forças, pode ser mais favorável aos trabalhadores ou aos próprios empresários do ensino. Contudo, em que pese o acesso à educação ter avançado no Brasil nos últimos anos, os projetos educacionais que são desenvolvidos entram na contramão da real universalização da educação, mesmo nos municípios pesquisados com boas taxas de frequência escolar.

Assim, “a falta”, que nada mais é que um diagnóstico tácito de algumas deficiências das redes de ensino, construído pelos gestores das secretarias de educação, corrobora com a inter-relação entre Estado e sociedade civil, em que o primeiro se apoia nos paradigmas da economia privada para o desenvolvimento da gestão pública, ou melhor, de uma Nova Gestão Pública.

Essa forma de gestar o setor público com base em princípios de gerenciamento

[...] resulta da sedimentação progressiva de novas maneiras de pensar a organização administrativa, a importação de práticas da administração privada, dos ensinamentos tirados da experimentação conduzida nos países anglo-saxões e de preconização de organismos internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). (OLIVEIRA, 2015, p. 631).

Se as características dessa NGP são gerenciais, há, segundo Oliveira (2015), uma dissociação das funções de execução e controle, terceirizações, gestão por resultados e os contratos de gestão. Estes dois últimos se fundam na realização dos objetivos e da avaliação de desempenho. Por fim, a padronização¹⁶⁵ das práticas profissionais baseadas em evidências compõe o quadro característico dessa nova gestão.

Se confrontarmos as propriedades da NGP com os motivos que impulsionaram a construção das parcerias nos municípios pesquisados, observamos que aparecem de forma clara nas redes municipais, especialmente alavancadas por meio de processos avaliativos, colocando em evidência os resultados positivos do Ideb obtidos pela rede, posterior à contratação dos sistemas privados de ensino.

Oliveira (2015, p. 632) faz uma importante análise apontando contradição, quando diz que a ampliação do direito à educação, presente especialmente na LDB n. 9.394/1996 (BRASIL, 1996), veio acompanhada de mudanças nas formas de organização e gestão da educação, particularmente pelo fato de que a legislação “reforça uma racionalidade escolar atribuindo centralidade aos processos de avaliação como mecanismo regulador”.

Portanto, o que ocorre é que a avaliação materializada pelos índices educacionais, como o do Ideb, tem se apresentado como sinônimo de qualidade. O reforço a essa ideia é reafirmada nos documentos resultantes de Fóruns Internacionais como o de Incheon. Para Souza (2014), os critérios de avaliação expressam um momento específico, com valores, posições e visão de mundo e práticas sociais de quem as concebe. Desse modo, a avaliação educacional tem relação com uma dada concepção de realidade.

Mas qualidade, a partir do posicionamento epistemológico adotado por nós nesta tese, tem dimensões que ultrapassam apenas as aparentes evidências do Ideb. Por isso, há, a nosso ver, uma face contraditória quando colocamos a qualidade sob a perspectiva de um único indicador. Para Souza (2014), a ideia de que determinados usos dos resultados das avaliações têm potencial de induzir mudanças qualitativas nas redes de ensino é real, pois têm sido utilizados como indicadores de sucesso das políticas educacionais.

¹⁶⁵ No caso desta pesquisa, embora o termo padronização não tenha sido mencionado como justificativa das parcerias, outros semelhantes foram identificados: uniformidade, direcionamento e unicidade.

Portanto, pensar em qualidade educacional é, antes de tudo, situá-la no movimento da NGP, visto que a relação público-privada tem como principal modelo um conjunto de iniciativas educacionais que estão articuladas entre si, sendo que uma delas é a avaliação em larga escala, a qual ultrapassa a própria avaliação escolar e a própria sala de aula. Como nos alerta Dias Sobrinho (2003, p. 10), “a avaliação produz consideráveis efeitos públicos. Por isso, tem interesse social e, de forma crescente nestes últimos anos, se tornou uma estratégia de poder largamente utilizada pelos Estados”.

Considerando o conceito de Estado nessa tese, é possível afirmar que ele se caracteriza como um Estado-avaliador. (AFONSO, 2009). Assim, há a definição de um tipo de qualidade educacional implícita, “onde a definição prévia dos objetivos e a sua mensuração e quantificação são aspectos centrais”. (AFONSO, 2009, p. 18).

A “falta” como pressuposto da parceria entre as redes de ensino e o setor privado, especialmente com os sistemas privados, se materializa como a solução adequada e que leva à qualidade. Com as parcerias, a lacuna está preenchida, a formação docente sanada e basta o professor aplicar o que foi objeto da parceria, seja com o IAS, SEFE ou Aprende Brasil. A qualidade da educação se apresenta pelas formas avaliativas como as de larga escala, a exemplo do Ideb.

4.2 A face contraditória da relação público-privada na educação: a qualidade de ensino com base na avaliação por resultados

Para refletir sobre as questões que se colocam como contraditórias acerca da qualidade na educação, apontamos inicialmente uma rápida síntese sobre o conceito de qualidade de alguns propositores que veem como positiva a relação público-privada. As conceitualizações estão contidas no texto desta tese, em capítulos anteriores, mas também são resumidas a seguir. Intencionamos, nesta seção, estabelecer uma reflexão sobre a qualidade da educação quando culmina com um dos indicadores avaliativos da educação, o Ideb¹⁶⁶.

Apontamos anteriormente que, para o Fórum de Incheon (2015), a qualidade perpassa por alcançar resultados na aprendizagem por meio de uma nova abordagem de educação ao longo da vida, com financiamento público por, pelo menos, 12 anos. A qualidade em Incheon

¹⁶⁶ Não tencionamos discutir a constituição histórica do Ideb, tampouco sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no Brasil, visto que o que nos importa nesta seção é discutir o Ideb e sua relação com o conceito de qualidade. No entanto, indicamos alguns autores que em trabalhos específicos contextualizam diversos aspectos das avaliações em larga escala no Brasil, cuja interface com o processo histórico dos indicadores contribui para visão contextualizada do tema: Werle (2011, 2010); Bonamino e Souza (2012); Freitas (2007). O *site* do Inep também possui informações importantes sobre as questões da avaliação.

implica aquisição de habilidades básicas em alfabetização, matemática, capacidade analítica e de resolução de problemas. Destacam-se ainda as habilidades interpessoais e sociais.

Para Patriños, Barrera-Osorio e Guáqueta (2009), as parcerias público-privadas na educação são positivas pois, dentre outros efeitos, produz qualidade. Isso porque, segundo os autores, há evidências em todo o mundo que mostram como positiva a correlação entre a oferta privada de educação e os indicadores de qualidade, haja vista que o setor privado pode oferecer educação de qualidade a baixo custo.

Na reforma do Aparelho do Estado no Brasil, o princípio da descentralização se concretiza na busca pela qualidade, ou seja, a descentralização aparece juntamente com o discurso da qualidade, um modelo de modernização da gestão pública, como aponta Zander e Tavares (2016).

Nos municípios pesquisados, os materiais que são comprados das empresas oferecem qualidade almejada para todos. As formações são de qualidade para todos os professores, oferecendo uniformidade. Assim, a qualidade que se deseja para a escola pública é a mesma da escola privada e pode ser vista com o bom Ideb.

Com base no IAS, a qualidade está articulada às competências socioemocionais e não apenas às cognitivas, pois é necessário preparar os jovens para os desafios que encontrarão ao longo de toda a vida. Esse discurso é o mesmo de Incheon, ou seja, percebe-se que o conceito de qualidade para o IAS e os organismos internacionais seguem as mesmas diretrizes. Essa qualidade defendida pelo IAS, por meio das competências socioemocionais, também deve ser avaliada, com a utilização do programa SENNA. Em Chapecó, com o SEFE, houve um “salto de qualidade” na educação municipal. (CHAPECÓ, 2017). Inclusive o MEC ligou para o município solicitando informações sobre que políticas a rede desenvolvia para obter os bons índices demonstrados por avaliações, como a ANA. Para outros parceiros, que compõem a rede de relações do IAS, como a FIESC, qualidade tem relação com produtividade¹⁶⁷, a qual é mensurada pelo resultado.

A parceria em Lindóia do Sul com o Sistema Aprende Brasil ocorreu devido à incessante busca da qualidade educacional. Nesse município, ficou claro que qualidade é sinônimo de bom índice do Ideb.

Vemos que, nos discursos elencados, tanto dos organismos multilaterais, por meio do Fórum de Incheon, quanto dos parceiros da educação, qualidade é evidenciada por fatores

¹⁶⁷ “Estamos produzindo muita educação, mas absolutamente desconectada da produtividade. Sem esse apoio vai ser difícil. Estamos em apuros”, alertou o professor do Insper e economista-chefe do Instituto Ayrton Senna, Ricardo Paes de Barros, durante reunião de diretoria da FIESC. (FIESC, 2016).

avaliativos. A avaliação tem tomado o lugar central no processo de construção das parcerias. No caso do Ideb, indicador diretamente presente no discurso da motivação da construção das parcerias, ele se torna a evidência necessária para a qualidade. Concordamos com o entendimento de Oliveira (2015, p. 639) quando diz que “A avaliação da aprendizagem, de políticas, programas e ações tem sido defendida pela NGP como elemento central para a promoção e garantia da educação de qualidade”.

A partir dessa visão, as políticas educacionais baseadas em evidências¹⁶⁸, ou seja, o conhecimento produzido em âmbito escolar que privilegia os indicadores é utilizado como meio de torná-lo legítimo ao modelo educativo atual. Ao contrário dele, o conhecimento entendido como uma atividade da práxis passa a ser anulado. Para Oliveira (2011, p. 77), “a educação como política pública sofre as pressões dos que esperam dela a promoção do desenvolvimento econômico e os que a veem como processo de formação humana”.

Qualidade não pode ser limitada a um indicador apenas, embora esse limite corrobore com os pressupostos da reforma, ou seja, com o elemento da eficiência, compreendida como a racionalização dos recursos, fazendo mais com menos. Conceber a qualidade é atentar para a forma como os alunos aprendem no interior da escola, por isso defendemos pensar a prática educativa que valoriza a práxis, visto que a qualidade ultrapassa a questão do direito à educação apenas na condição do acesso (art. 4º, IV e V da LDB), bem como “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (art. 4º, IX da LDB). (BRASIL, 1996).

É preciso aliar ao acesso e aos padrões mínimos de qualidade definidos pela lei as expectativas e demandas da sociedade em relação aos sistemas de ensino (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005), para não incorrer nos limites de que o currículo básico ou o básico seja suficiente. E isso não requer apenas indicadores de qualidade na sua forma técnica e objetiva, mas também política, ou seja, “definir insumos e parâmetros para um ensino de qualidade requer análises dos custos, das condições reais, dos objetivos que se almeja e das expectativas sociais em torno do processo de escolarização”. (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005, p. 18). E é aqui que as definições sobre qualidade entram em contradição. Uma parece ser o oposto da outra, e, no jogo de quem vence e quem perde, o projeto do capital se sobressai hegemônico.

¹⁶⁸ A política baseada em evidência permite enfatizar que “nem todo o conhecimento é que serve para a política, mas unicamente o conhecimento que é baseado em evidência, isto é, em prova científica”. (BARROSO, 2011, p. 101). Políticas educacionais que privilegiam as evidências como parâmetros de controle e qualidade estão articulados às diretrizes da NGP.

O que temos visto como prática são os modelos mercadológicos postos em ação pela educação pública. Ao admitirmos o mercado como parceiro das políticas sociais, “parte-se da falsa premissa de que todos os indivíduos têm iguais condições de competir” e, com isso, parecem *a priori* que as políticas sociais têm caráter democrático (GOERGEN, 2013, p. 735), inclusive aquelas que devem garantir o direito à educação. A premissa primeira do mercado é a competição, o lucro, e nos parece natural que conceitualizações similares passem a compor os pressupostos também para o campo educativo, e isso se define, atualmente, como projeto hegemônico educacional.

A presença do setor privado na educação redefine a função do Estado¹⁶⁹ passando a outrem a execução e o direcionamento educativo, o que entendemos grave, pois o Estado torna-se, nesse momento, o único que poderia atribuir a educação para a grande parcela da população, sentido diferente do proposto pelo mercado. Se o Estado não faz, a educação fica à mercê dos grupos empresariais e de organizações da sociedade civil. Goergen (2013, p. 738) alerta que “o abalo neoliberal restringe a responsabilização do Estado pela garantia dos direitos de todos à cidadania, particularmente nas áreas de saúde e educação, não por acaso as mais onerosas e, ao mesmo tempo, as mais promissoras para a exploração econômica”.

Na interface com o setor privado, a qualidade educacional expressa pelas avaliações em larga escala aponta para alguns traços dominantes. A noção estreita de qualidade é um desses traços, haja vista que se evidencia o produto em detrimento ao processo; estreita também é a noção de currículo e o induz a uma homogeneização do que se ensina em todo o país. A ênfase em provas avaliativas como as que compõem o Ideb fortalece uma cultura de avaliação tradicionalmente presente nas escolas, cujo instrumento verifica e classifica os alunos, numa seleção meritocrática em que a exclusão é inerente à dinâmica da escola. O desempenho dos estudantes nas avaliações de larga escala vem tomando lugar de outras iniciativas de gestão das redes. Sob o pretexto da transparência, muitos governos têm dado ampla visibilidade aos resultados e implementado políticas de responsabilização profissional (dos professores) e da própria escola, gerando competição. Aliás, sob a concepção da NGP, competição é fator de qualidade! E, por fim, a avaliação de larga escala, como o Ideb, tem motivado redes de ensino a criarem seus próprios indicadores. (SOUZA, 2014).

Dos traços dominantes apontados por Souza (2014), encontramos os dois primeiros nas redes de ensino pesquisadas – o resultado como prioridade e a homogeneização do que se

¹⁶⁹ O termo “mercado”, no caso da educação, diz respeito a formas de combinação de financiamento e regulação educacional distintas das tradicionalmente assumidas, com exclusividade, pelo Estado. E ainda que a introdução de elementos do quase-mercado na educação não necessariamente levou a um papel menor de Estado, mas a uma atuação modificada, pode esta corresponder a uma atuação maior. (FREITAS, 2007, p. 134).

ensina. Ainda, se tomarmos a fala de uma gestora de um dos municípios pesquisados, observamos que os alunos fazem simulados criados pelos professores, pois a nota do Ideb é de relevância significativa. Segundo uma das entrevistadas, a primeira nota que o município obteve por meio do Ideb (3,6) foi porque os alunos desconheciam a dinâmica de que as respostas às questões deveriam ser informadas no gabarito. Com a boa nota no último Ideb – 7,3 –, observou-se que o aluno sabe trabalhar com o gabarito. *“Ele sabe que tem que responder a questão, marcar no gabarito. O primeiro Ideb foi um desastre. Não porque eles não sabiam a questão, mas não sabiam passar no gabarito. Eles não sabiam os procedimentos”*.

Em uma das redes de ensino, a intenção não é treinar o aluno para a prova. *“Se trabalha o conteúdo, o que tem no currículo[...] A gente sempre fala que não se deve preparar o aluno para prova [...], então ele vai ter um bom desempenho na prova”*. Mesmo com essa compreensão, as escolas da rede fazem simulados como forma de ensinar os alunos a preencher o gabarito.

Noutro município que utiliza o SEFE, os descritores que são utilizados pelo MEC para a produção da Prova Brasil são de conhecimento e domínio desse sistema. *“Eles foram buscar para trabalhar porque é isso que interessa. Não adianta trabalhar desvinculado”*.

Nota-se, portanto, que há uma supervalorização da avaliação externa, como prova de confiança de que o município está bem assessorado por meio da relação público-privada. A parceria garante bons indicadores e ainda se preocupa em incorporar os descritores da avaliação nos materiais produzidos e vendidos às redes. Podemos observar os bons índices do Ideb nas tabelas 19 a 21, dos municípios de Chapecó e Lindóia do Sul, respectivamente.

Por outro lado, observa-se a despreocupação dessa situação na rede de Xanxerê, que, mesmo valorizando a qualidade do material do parceiro, admite dificuldade de aprendizagem dos alunos e revela preocupação com a baixa do Ideb em algumas escolas, mesmo depois da utilização das apostilas. Conforme podemos constatar na Tabela 20, o município obteve decréscimo de 0,2 pontos desde 2013. Enquanto que, nos anos finais, que não utilizam o material, houve aumento de 0,5 pontos. A diretora pedagógica reconhece que há muitos alunos com dificuldades de aprendizagem e que precisam de apoio pedagógico, pois quando chegam no 5º ano não possuem as competências e habilidades dessa série. Segundo ela, isso ocorre *“Porque muitas das crianças passam do 1º para o 2º ano, do 2º ano para o 3º ano com defasagem e como a gente não tem retenção no primeiro ano e a nossa rede estadual não tem nem no 2º e nem no 3º acaba sobrando lá para o 5º ano”*.

Tabela 19 – Evolução do Ideb e Metas Projetadas – Chapecó

	Ideb observado						Ideb projetado							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais	4.4	4.3	5.3	5.9	5.9	6.4	4.5	4.8	5.2	5.5	5.7	6.0	6.2	6.5
Anos finais	3.4	3.8	4.6	4.8	4.7	5.1	3.4	3.5	3.8	4.2	4.6	4.9	5.1	5.4

Fonte: MEC/Inep (2016).

Tabela 20 – Evolução do Ideb e Metas Projetadas – Xanxerê

	Ideb observado						Ideb projetado							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais	4.2	4.9	5.3	5.7	6.1	5.9	4.3	4.6	5.0	5.3	5.6	5.9	6.1	6.4
Anos finais	4.2	4.6	4.3	3.7	4.0	4.5	4.3	4.4	4.7	5.1	5.4	5.7	5.9	6.1

Fonte: MEC/Inep (2016).

Tabela 21 – Evolução do Ideb e Metas Projetadas – Lindóia do Sul

	IDEB observado						IDEB projetado							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais	3.6	5.1	6.2	6.9	7.0	7.3	3.6	4.0	4.4	4.7	5.0	5.2	5.5	5.8
Anos finais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: MEC/Inep (2016).

Quando tomamos os indicadores do Ideb/2015 com as taxas de rendimento (2015), observamos que Xanxerê possui o maior índice de reprovação e abandono quando comparado aos outros dois municípios (Tabela 22). Isso contribui para explicar o menor índice do Ideb, e também acende o alerta de que a parceria com o SEFE não se traduz na qualidade desejada pela rede. Os dados apontam a necessidade em torno de compreender os motivos da evasão¹⁷⁰, bem como da repetência, num trabalho que não envolverá somente a Secretaria de Educação,

¹⁷⁰ O município de Xanxerê possui um programa chamado Pão e Leite. A lei, aprovada pela Câmara de Vereadores, concede a cada aluno, semanalmente, um litro de leite e seis pães, como forma de premiar os estudantes assíduos, de 4 anos até o 9º ano do ensino fundamental. O dinheiro que financia tal programa sai da educação e, segundo a entrevistada, poderia ser utilizado para outros fins, haja visto não ter resolvido os problemas de faltas e evasão. Mas os vereadores locais, até o momento da entrevista, eram unânimes na manutenção da política do Pão e Leite, mesmo que professores e Secretaria de Educação sejam contra a manutenção do programa.

mas outras instituições das áreas sociais. Mostra-se necessária a construção de uma política educacional para superar essas dificuldades, levando em conta, além da forma técnica e objetiva dada pela avaliação, as expectativas sociais em torno da aprendizagem

Tabela 22 – Taxa de aprovação, reprovação e abandono – Total municipal – 2015

Município	Taxa de Aprovação (%)				Taxa de reprovação (%)				Taxa de abandono (%)			
	Total aprovados E. Fund.	1º ao 5º	6º ao 9º	Total reprovados E. Fund.	1º ao 5º	6º ao 9º	Total abandono E. Fund.	1º ao 5º	6º ao 9º			
Chapecó	96,46	98,76	94,175	3,137	1,2	5,075	0,395	0,04	0,75			
Xanxerê	87,175	92,9	81,45	12,40	6,98	17,825	0,422	0,12	0,725			
Lindóia do Sul	97,6	97,6	-	2,4	2,4	-	0,0	0,0	-			

Fonte: Dados organizados pela autora com base em MEC/Inep¹⁷¹ (2017).

No momento atual, avaliação como a do Ideb é parte das reformas que não somente criaram um arcabouço legal, como também se baseiam numa ideologia. Como pontua Werle (2010, p. 56), “reformas estão vinculadas a intencionalidades, associadas a um projeto de sociedade [...] expressam-se em documentos legais e mobilizam estruturas institucionais”. Dias Sobrinho (2003) lembra que tanto as reformas quanto os modelos avaliativos presentes no Brasil não se apresentam propriamente originais, recebendo influências externas. Combina ainda apoio dos segmentos econômicos, da política e da intelectualidade local. Ball (2001, p. 102) chama isso de “bricolagem”, ou seja,

[...] um constante processo de empréstimo e cópia de fragmentos e partes de idéias de outros contextos, de uso e melhoria das abordagens locais já tentadas e testadas [...] de adoção de tendências e modas e, por vezes, de investimento em tudo aquilo que possa vir a funcionar.

Como nos referimos anteriormente, a avaliação tem sido central nas reformas, mas sua concepção, antes de tudo, se pauta no resultado em detrimento aos processos, conduzindo a uma concepção estreita de qualidade. Entendemos e reafirmamos nossa concordância de que a avaliação nessa perspectiva confere ampla “primazia à competência, à eficiência e à utilidade, isto é, aos valores utilitários e práticos, mais referidos ao ter do que ao ser”. (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 41). Desse modo, a avaliação se constitui em valor de troca, enfraquecendo a ideia como processo de produção e de emancipação humana (DIAS

¹⁷¹ O total municipal diz respeito à média das redes municipais, ou seja, o Inep apresenta percentuais por dependência administrativa e, neste quadro, optamos pela municipal.

SOBRINHO, 2002). Com orientações claras que direcionam educação à produtividade, logo a modelos competitivos, a avaliação ganha relevância e torna-se “um bem de consumo”. (CORSETTI, 2015, p. 65).

A escola para ser boa tem de ser competitiva, e, sob essa ótica, a avaliação tem lugar privilegiado dentre as políticas educacionais. Para Dias Sobrinho (2002, p. 38), “As transformações dos Estados modernos, de modo particular as reformas dos Sistemas Educativos, reservam à avaliação um lugar e um papel de destaque”.

E é sob a perspectiva da reforma, baseado em modelos externos à educação, que o Estado é avaliador, centraliza as avaliações e promove controle dos resultados. Afonso (2009, p. 18, destaques do original), ao analisar os sistemas formais de *accountability* que consistem em mensurar e codificar padrões de resultados, diz que são próprios do “Estado-avaliador”. Destaca que “não é por acaso que algumas formas de *accountability*¹⁷² em educação têm sido estruturadas tendo como fundamento, exclusivo ou predominante, os resultados dos testes estandardizados no âmbito de avaliações externas”.

Freitas (2007), destaca que a emergência do Estado-avaliador na educação escolar pública se constituiu numa das dimensões mais expressivas dos valores neoconservadores, “sendo a introdução dos mecanismos de mercado a mais importante expressão de valores neoliberais”. (FREITAS, 2007, p. 151).

Dias Sobrinho (2002) destaca que, nessa concepção, a avaliação normativa é a preferida nos exames, pois se caracteriza por testes padronizados, cuja objetividade nas respostas transparece certo grau de certeza sobre sua eficácia e favorece a produção dos *rankings*. Contudo, o autor adverte sobre a certeza de considerar resultados utilizando-se dessa lógica, pois deriva disso a compreensão de que a avaliação é unicamente o reflexo de qualidade. Isso porque os resultados podem ser satisfatórios apenas condizendo aos instrumentos utilizados, “não necessariamente são competentes e, mesmo sendo os melhores, segundo os testes, nem sempre são bons”. (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 50).

Em avaliação do tipo normativa não se pode afirmar que, numa resposta correta, houve aprendizado por parte do aluno, mas é possível dizer que a resposta foi de acordo com

¹⁷² Afonso (2009, p. 16) reconhece que, quando o Estado é avaliador, *accountability* se apresenta como uma forma de cobrança de resultados, mas, por outro lado, defende que *accountability* seja encarada numa visão mais ampla, “fundamentada e complexa do ponto de vista teórico-metodológico, político, axiológico e epistemológico. Nesse sentido, um sistema de *accountability* assim alicerçado não pode ser reduzido a uma prestação de contas ritualística ou simbólica, nem ser associado a perspectivas instrumentais, hierárquico-burocráticas, gestonárias ou de mero controle, para as quais parecem remeter, muitas vezes, os discursos e práticas vulgares”.

o esperado, logo esses exames não fornecem elementos para concluir sobre a melhoria educativa ou sobre sua qualidade¹⁷³.

Contrapondo-se à avaliação normativa, Dias Sobrinho apresenta a avaliação criterial, a qual permite uma “ação pedagógica bem informada que levaria o estudante a superar algumas dificuldades” (2002, p. 50). Essa avaliação apresenta caráter mais formativo que seletivo, uma vez que se comparam os estudantes consigo mesmos, com base em critérios e objetivos previamente definidos.

Desse modo, é necessário questionar o sentido dado à avaliação. Para os empresários do ensino têm o mesmo sentido dos professores? “Quais os efeitos que buscam os responsáveis por uma avaliação?” (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 44). É preciso compreender a avaliação em seus sentidos e seus usos, ou seja, pela sua função. Se relativizarmos os seus sentidos, ela ganha várias facetas. E uma dessas faces é a avaliação que classifica, exclui e subsume a educação a fins mercadológicos, cuja qualidade aparece na mesma proporção do sucesso das avaliações. (VIZZOTTO; CAMPOS; PIEROZAN, 2017).

As autoras destacam que qualidade tem relação com aprendizagem, e esta se relaciona com diversos elementos necessários ao trabalho escolar para a efetividade do conhecimento, numa perspectiva humanizadora. Em que pese o conhecimento produzir desenvolvimento, isolá-lo do seu caráter humano é distanciá-lo do papel da escola quando a esta cabe desnudar a realidade aparente em direção à sua essência, ou seja, a educação deve se ocupar da formação para uma ação transformadora consciente.

Mas isso deve se desenvolver de forma inseparável do conjunto de conhecimentos, aptidões ou competências que o indivíduo, como ser social, necessita para participar ativamente das situações da vida em geral. A avaliação, ao considerar conhecimentos que são cobrados em exames externos, de larga escala, sem a preocupação com os saberes que possibilitem a emancipação humana, se aproxima das relações mercadológicas e “o currículo é instado a adaptar-se às novas exigências do profissionalismo”. (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 41).

¹⁷³ Para aprofundar essas análises e compreender que o sistema avaliativo normativo não é recente, indicamos a leitura do livro *Vida e morte do grande sistema escolar americano* (RAVITCH, 2011). A avaliação foi o carro-chefe do modelo educativo americano, proposto por Bush (1980), por meio do programa Nenhuma Criança Fica para Trás [*No Child Left Behind*] – NCLB, cujos princípios apontam para a testagem (por provas de múltipla escolha) e a responsabilização. Segundo Ravitch (2011), muitos problemas surgiram com o programa, especialmente o treino para as provas. A cada ano o formato dos testes repetia-se, e as áreas mais valorizadas nas escolas eram leitura e matemática. A centralização do foco educativo baseado em testes resultou em consequências: disputas dos melhores alunos, exclusão de alunos de baixo desempenho, testes menos desafiadores. Nesse processo, os professores também foram avaliados pela produtividade. Enfim, para Ravitch (2011), a educação passou a ser corrompida pelos testes.

Nessa direção, a avaliação torna-se uma ferramenta de poder e de direcionamento das políticas educacionais, inclusive do conceito de qualidade. Parece que, quanto mais avaliação existir na educação, mais qualidade ela pode oferecer. Sá (2009, p. 93) destaca que

[...] a qualidade, como avaliação, parece ter se transformado numa espécie de amuleto, capaz de encorajar a crise que recorrentemente se abate sobre a educação: basta invocá-la (nas suas diferentes combinações) para que, como por magia, uma aura de bondade envolva as propostas que a invocam.

A avaliação quando associada à agenda mercadológica imprime um ritmo performativo a todos os sujeitos, sejam professores, gestores e os próprios alunos. A “obsessão performativa” (GENTILI, 1997¹⁷⁴, apud SÁ, 2009, p. 99) é nefasta à construção da qualidade educativa. Não desejamos demonizar o termo qualidade, mas analisá-lo no seu contexto atual. Concordamos com Sá (2009, p. 94) quando diz que, ao refletirmos sobre ele, procuramos “pôr a descoberto os discursos hegemônicos que veiculam visões monolíticas (e mercadorizadas) de uma realidade que é por natureza plural”. E, considerando isso, entendemos que devemos discutir a qualidade na perspectiva da formação humana, da educação enquanto uma atividade da práxis e não como mais uma ferramenta de regulação estatal.

Importante notar e destacar que os indicadores avaliativos do Ideb nos municípios pesquisados não se constituem em referências para premiar professores¹⁷⁵. Servem apenas como referência daquilo que chamam de qualidade, ou seja, Ideb alto é sinônimo de boa educação, Ideb baixo serve de alerta de que é necessário mudar algo. E, de fato, foi o que aconteceu, pelo menos de forma explícita, no município de Lindóia do Sul, que, em 2005, com o baixo desempenho na Prova Brasil e a ânsia por bons indicadores, possibilitou que cinco anos depois ocorresse a parceria com a Aprende Brasil.

Para o presidente do Colegiado da AMAI, o Ideb deve ser de conhecimento dos municípios. Nessa associação, o presidente organiza os dados e passa para todos os municípios, a fim de observar se o índice foi mantido e como se posiciona a colocação das redes de ensino.

¹⁷⁴ GENTILI, P. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, P.; SILVA, T. T. (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Petrópolis: Vozes, 1997.

¹⁷⁵ Importante artigo sobre avaliação pode ser destacado, quando a avaliação externa é tomada como critério de responsabilização. Bonamino e Souza (2012, p. 375), por meio do trabalho “Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola”, situa a terceira geração como aquela que toma a avaliação sob a perspectiva de cobrança, ou “políticas de responsabilização forte ou *higt stakes*, contemplando sanções ou recompensas em decorrência dos resultados dos alunos e escolas”.

A premiação aos professores ou alunos, ou mesmo punições, não são percebidas nos municípios pesquisados. O que se evidencia é a preocupação com a inter-relação entre os resultados do Ideb e as parcerias, ou seja, um elemento como motivador e justificador do outro. Se há bons indicadores, é porque o material é bom e, se o material é de qualidade, a rede deve apresentar bons resultados. Por outro lado, os elementos que avaliações como a Prova Brasil oferece às redes de ensino não são tomados para produzir informações a respeito da situação local, no sentido de auxiliá-las no planejamento. Isso é simplesmente ignorado. O que conta é o indicador mensurado, ou seja, o índice final do Ideb.

Por isso, entendemos que a avaliação de larga escala nesses municípios é caracterizada como de segunda geração. Conforme Bonamino e Souza (2012, p. 375), essa avaliação

[...] contempla, além da divulgação pública, a devolução dos resultados para as escolas, sem estabelecer consequências materiais. Nesse caso, as consequências são simbólicas e decorrem da divulgação e da apropriação das informações sobre os resultados da escola pelos pais e pela sociedade. Esse tipo de mecanismo de responsabilização tem como pressuposto que o conhecimento dos resultados favorece a melhoria da educação, bem como a pressão dos pais e da comunidade sobre a escola.

Esperar-se-ia com a devolutiva do Ideb que as escolas pudessem trabalhar com os resultados e usá-los para o desenvolvimento da educação, muito embora seja comum haver, por parte da comunidade e especialmente da própria imprensa, uma forma de ranqueamento das escolas/redes de ensino, colocando-as numa tabela decrescente e classificatória. A educação local também acaba incorporando esse discurso, comparando-se às outras redes e/ou outros municípios, como, por exemplo, na declaração de uma entrevistada – *“Nós estamos na frente da média nacional e estadual”*.

A relação entre qualidade e indicadores educacionais é reforçada nos documentos do Ministério da Educação. Na publicação “Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 – linha de base” (BRASIL, 2015), a palavra qualidade aparece inúmeras vezes, em sua maioria associada ao cumprimento das metas do Compromisso Todos pela Educação.

Com a criação do Ideb e a instituição do “Compromisso Todos pela Educação” no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, o Ministério da Educação (MEC) sinalizou às redes de ensino e às escolas públicas um objetivo a ser perseguido: a melhoria da qualidade da educação básica. (BRASIL, 2015, p. 114).

Há incorporação do discurso produzido socialmente e a preocupação se apresenta pelo produto em si, ou seja, pelo resultado final. Dessa forma, a qualidade educacional, quando

relacionada apenas com o Ideb, se reduz a um produto mensurável, classificatório, que acaba cegando as possibilidades de ação das redes de ensino. Aliás, o discurso da qualidade tem sido tão usado que se tornou comum, foi incorporado em leis, discursos e, de forma famigerada, expressa o sentido daqueles que o usam para consolidar uma linguagem de convencimento e confiabilidade, como a eficácia da relação público-privada.

Como frisamos em análises precedentes, a forma como os indicadores do Ideb é usada não tem quase nenhuma medida política ou administrativa que possa subsidiar o planejamento local e institucional. Uma das principais medidas que se verificou nos municípios pesquisados sobre o uso do Ideb é de servir de justificativa para compra de materiais do sistema privado.

4.2.1 Parceria como sinônimo de qualidade educacional x educação enquanto atividade da práxis

Anteriormente refletimos sobre a qualidade da educação quando colocada sob o prisma das avaliações externas e do Estado avaliador e centralizador. Desejamos, neste momento, contrapor esse sentido dado à qualidade, buscando elementos que ultrapassam o conceito de qualidade restrita significada a partir dos conceitos da NGP.

Para tanto, nosso esforço será em demonstrar que a qualidade que podemos perseguir na escola pública pode ter outra base que não apenas a do indicador do Ideb ou as concepções cada vez mais invasivas do mercado. Não conseguiremos, neste curto espaço, esgotar o assunto, mas iniciar uma reflexão na qual os fundamentos teóricos têm uma relação com a prática, ou seja, em que medida eles podem ajudar a entender a realidade e enfrentar com maior consciência os problemas da educação em nível local.

Destacamos em análises precedentes que os municípios se responsabilizaram por duas das três etapas da educação básica e, com esse novo desenho institucional, muitos resolveram seus problemas de diversas formas, e a parceria com o setor privado se tornou uma delas. No entanto, no caso dos municípios pesquisados, observamos que a maior taxa de matrículas nas redes de ensino é recente, ou seja, ocorreu a partir de 2007. Esse período não é o mesmo da efetivação das parcerias, evidenciando, portanto, que o auge da municipalização do ensino nesses municípios não caracteriza motivo imediato da parceria, ou seja, a demanda decorrente da municipalização, por formação continuada de professores, atendimento à educação especial, avaliação externa, qualidade de ensino, são fatores que impulsionaram as parcerias.

Enfim, por um motivo ou por outro, a construção das parcerias se efetivou, e o Ideb¹⁷⁶ se justificou como um elemento importante, o qual acabou forjando um conceito de qualidade tomado como único nos discursos locais.

Desse modo, tomaremos a categoria da práxis como contraponto para discutir o que entendemos por qualidade e o quão necessária se faz, no momento atual, a construção de uma contra-hegemonia às concepções mercadológicas que avançam sobremaneira, marcando a sociedade de modo conservador, próprias das concepções neoliberais e pós-modernas. Contudo, nos parece um desafio pensar a construção de um novo projeto emancipador, diante das tensões do capital, mas calar-se frente aos ataques que a educação pública vem sofrendo seria comungar com o projeto de sociedade atual e desigual.

Na perspectiva de Gramsci (2004a), a filosofia da práxis torna-se a categoria que nos ajuda a compreender o conceito de qualidade educacional. Dito de outro modo, tomar a práxis marxista como preceito é marcar uma posição política e pedagógica, é ter um ponto de referência para conceber a educação, visto que ela é uma atividade social. Em Vázquez (1977), a práxis é tomada como uma atividade que deseja superar o ponto de vista da consciência comum e do ponto de vista espontâneo. Desse modo, queremos direcionar nossa reflexão contrapondo a visão de qualidade baseada na evidência de indicadores, em busca de elementos que proporcionam à educação pública uma visão de mundo que supere o senso comum¹⁷⁷.

Em todo seu percurso teórico sobre a filosofia, Gramsci (2004a) a contrapõe como algo pensado, construído sobre as bases históricas e dos grupos sociais que constituem a sociedade. Por isso, diz que é preciso “tomar as coisas com filosofia”, ou seja, um convite à reflexão, à tomada de consciência, que supera as “paixões bestiais elementares numa concepção da necessidade que fornece a própria ação uma direção consciente”. (GRAMSCI, 2004a, p. 98).

O autor chama essa superação de “núcleo sadio do senso comum” ou bom senso. Considerando, portanto, essas duas visões – a da filosofia vulgar e a científica –, é que se coloca um problema fundamental de toda concepção de mundo, que produz uma atividade prática e uma vontade nas quais a filosofia esteja contida como “premissa” teórica implícita. Gramsci (2004a, p. 98) completa dizendo que a essa condição pode ser atribuído o termo

¹⁷⁶ Não só o Ideb constrói conceito de qualidade restrito, tal qual discutido. Mas como foi um dos indicadores que mais apareceu nas entrevistas, convém destacá-lo em meio à multiplicidade de avaliações que hoje o Brasil tem na educação básica e superior.

¹⁷⁷ O senso comum é o folclore da filosofia, não é uma constituição única, idêntica no tempo e no espaço. Seu caráter fundamental é ser uma concepção do mundo desagregada, inconsequente, conforme o caráter das multidões das quais ele é a filosofia. (GRAMSCI, 2004a).

“ideologia” – o “significado mais alto de uma concepção de mundo” – que está contida em diversas áreas da vida.

Ocorre que, na elaboração do pensamento, há que se distinguiem dois elementos: o senso comum e a filosofia. O primeiro se caracteriza pelo pensamento genérico de certa época, enquanto que o segundo trata das ideias elaboradas. Porém o próprio Gramsci vai advertir que toda filosofia se torna senso comum, mas é preciso renová-lo, para que “se torne um senso comum renovado com a coerência e o vigor das filosofias individuais com a participação e o contato cultural com os simples”. (GRAMSCI, 2004a, p. 102).

Nesse sentido, Gramsci entende que somente uma filosofia da práxis pode se contrapor, ou melhor, apresentar-se como uma crítica do “senso comum”. A filosofia da práxis, como tratada por Gramsci (2004a, p. 103, destaque do autor), “não busca manter os ‘simples’ na sua filosofia primitiva do senso comum, mas busca, ao contrário, conduzi-los a uma concepção de vida superior”. Assim, o sentido da filosofia da práxis é oferecer às massas o progresso intelectual, não apenas a pequenos grupos. Como forma primeira desse progresso é a “consciência de fazer parte de uma determinada força hegemônica – consciência política, na qual teoria e prática finalmente se unificam”. (GRAMSCI, 2004a, p. 103).

O autor adverte para a ideia do mecanicismo entre unidade teoria e prática, ou seja, de que a teoria sirva apenas como complemento acessório da prática. Esse problema também deve ser colocado historicamente, isto é, como uma questão política dos intelectuais, visto que a filosofia da práxis é uma expressão das contradições históricas. Turcatto (2014), ao apresentar o conceito de práxis ainda em Marx, destaca que a ação, para se aprofundar de maneira mais consequente, necessita da reflexão e da teoria; e é essa teoria que remete à ação.

A filosofia da práxis, para Gramsci (2004a), concebida como uma expressão das contradições históricas, possibilita o diálogo com a terceira tese sobre Feuerbach (MARX; ENGELS, 2002, p. 100), em *A Ideologia Alemã*¹⁷⁸:

A doutrina materialista que pretende que os homens sejam produtos das circunstâncias e da educação, e que, conseqüentemente, homens transformados sejam produtos de outras circunstâncias e de uma educação modificada, esquece que são precisamente os homens que transformam as circunstâncias e que o próprio educador precisa ser educado [...]. A consciência da mudança das circunstâncias e da atividade humana ou auto mudança só pode ser considerada e compreendida racionalmente como práxis revolucionária.

¹⁷⁸ Segundo Löwy (2003, p. 25), através dessa formulação, Marx conseguiu superar dialeticamente tanto o materialismo francês do século XVIII quando o idealismo alemão, neo-hegeliano; além disso, deu fundamento filosófico, teórico-metodológico à sua teoria revolucionária.

Löwy (2003) explica as considerações marxistas. Diz que não se pode esperar que indivíduos fora da sociedade transformem as circunstâncias, tampouco que pregações morais e ingênuas possam transformar a sociedade. No entanto, “o que se faz necessário é uma prática revolucionária, na qual irão se transformar, simultaneamente, as circunstâncias, as condições sociais, as estruturas, o Estado, a sociedade, a economia e os próprios indivíduos, autores da ação”. (LOWY, 2003, p. 25). E isso é a autoemancipação da classe subalterna e o processo de autoeducação da classe revolucionária.

E que relação isso tem com o objeto da nossa tese? É justamente o fato da necessidade de compreendermos que o papel da educação escolar não pode se limitar aos ditames dos grupos privados. Porque a visão de mundo, ou seja, a ideologia desses grupos não é a mesma da classe trabalhadora. No caso da relação público-privada, especificamente do processo de construção das parcerias entre a administração pública e o setor privado, é preciso colocar em jogo que, embora em outros tempos essa relação tivesse sido outra, especificamente relacionada ao interesse da escola privada¹⁷⁹, hoje, no atual contexto histórico, o privado não é apenas a escola, mas os segmentos que constituem o privado em relação ao público, evidenciando as organizações do terceiro setor e as empresas privadas lucrativas.

Nesse sentido, a mudança histórica, mesmo que seja apenas temporal, não esconde os interesses de uma classe sobre a outra. O foco continua a ser o controle e o domínio de uma determinada classe. Entendemos que essa compreensão ajuda a promover condições de emancipação do indivíduo, ou seja, as condições são transformadas pelos próprios homens e, por isso, o educador precisa ser educado a partir de uma visão mais ampla, imune de ingenuidade. A formação docente, quer seja inicial ou continuada, sob a prescrição ideológica dos grupos privados, inibe quaisquer processos que possam favorecer a construção para a consciência das mudanças, pois, ao contrário, perpetua o discurso hegemônico.

Sobre práxis, Vázquez (1977, p. 117) tem a compreensão de que “a relação entre teoria e prática é prática na medida em que a teoria, como guia da ação, molda a atividade humana, particularmente a revolucionária; teórica, na medida em que essa ação é consciente”. O autor reflete sobre como a práxis marxista supera a visão idealista da realidade prática, isto é, na filosofia alemã idealista, a práxis, embora uma atividade humana, se apresentava de modo abstrato e mistificado, como mera atividade da consciência. (VÁZQUEZ, 1977). Mas o sentido da práxis marxista deseja superar o ponto de vista da consciência comum e do ponto

¹⁷⁹ Conforme procuramos demonstrar na trajetória histórica da relação público-privada.

de vista espontâneo, uma vez que “o mundo prático – para a consciência comum – é um mundo de coisas e significações em si”. (VÁZQUEZ, 1977, p. 11).

Para o autor, desse mesmo ponto de vista da consciência comum, “o prático é o produtivo e produtivo, por sua vez, do prisma dessa produção, é o que produz um novo valor ou mais – valia”. (VÁZQUEZ, 1977, p. 12). Dessa forma, o mundo prático pode castrar, esvaziar ou deformar a consciência política, fazendo nascer a despolitização, que, por sua vez, cria um grande vazio nas consciências. Portanto, a práxis marxista deseja superar a prática utilitária, vazia de conteúdo teórico, sendo que esse torna a prática uma verdadeira práxis. (VÁZQUEZ, 1977).

Essas digressões parecem caber à análise da realidade atual, especialmente quando tomamos a educação como atividade humana, da práxis. Para Vázquez (1977, p. 14), o homem prático tem diante de si o mundo das necessidades, o que lhe basta, ou seja, “para o homem comum e corrente a prática é auto-suficiente, não reclamando outro apoio ou fundamento que não seja ela própria [...], não precisa de teorias; os problemas encontram solução na própria prática [...]”. Assim toda a atividade teórica é improdutivo, pois o homem não vai além da práxis utilitária. Contudo, esse mesmo homem prático não deixa de ter uma práxis, por mais limitada ou falsa que seja.

Há nêle, sem dúvida, uma consciência da práxis que se foi forjando de modo espontâneo e irreflexivo, se bem que nela não faltem, como já assinalamos, por ser consciência, certos elementos ideológicos ou teóricos em forma degradada, grosseira ou simplista. (VÁZQUEZ, 1977, p. 14).

A superação da práxis enquanto produtora de algo imediato – pragmático se dá, segundo Vázquez (1977, p. 15), quando a “consciência conseguir captar o conteúdo da práxis em sua totalidade como práxis histórica e social, na qual se apresentem e se integrem suas formas específicas (trabalho, a arte, a política, a medicina, a educação)”.

As considerações iniciais sobre a necessidade de superação da consciência comum rumo à práxis são importantes a esta tese, e a finalidade de trazer essa reflexão para o texto, qual seja, apontar um conceito de qualidade educacional que supere a mercadológica, incide em possibilitar a construção de políticas educacionais com vistas à emancipação humana.

Entendemos que uma educação que valoriza a práxis possibilita que o aluno/educando consiga compreender a realidade, o real, para transformar possibilidades em realidade, ou melhor, que a emancipação humana e política¹⁸⁰ sejam componentes da práxis, cujo papel da

¹⁸⁰ Para Masson (2013, p. 253), “Marx, nas obras *A questão judaica* (1991) e *Glosas críticas marginais ao artigo “O rei da Prússia e a reforma social”, de um prussiano* (2010), evidencia as diferenças entre emancipação

educação possa oferecer elementos à última, como pressuposto de alcançar a primeira. E isso é condição para superar o conceito de qualidade restrita de que refletíamos anteriormente, bem como ultrapassar os limites dos conhecimentos escolares que valorizam apenas o básico. Contudo, tal superação não ocorre quando existem propostas pensadas por instituições que enaltecem posições unificadas, que, muito embora pareçam atraentes, anulam a aproximação entre teoria e prática, tampouco reconhecem a emancipação humana e política.

A filosofia da práxis procura superar as visões folclóricas do mundo, as concepções do senso comum em prol da formação política por meio da unidade entre teoria e prática. Essa concepção deveria ser o pressuposto da educação, visto que, se ela é uma práxis social, seu fim é “possibilitar a apropriação, pelos homens, das objetivações genéricas da humanidade. Além disso, no processo educativo, surgem novos conhecimentos e habilidades que poderão contribuir no aprimoramento do processo de autoconstrução humana”. (MASSON, 2016, p. 34-35).

Contudo, quando a educação é concebida por aqueles grupos hegemônicos que estão interessados em manter a sociedade de classes, a qualidade se distancia do conceito de práxis marxista e aproxima-se da práxis do cotidiano, cuja ação é marcada pelo momento histórico atual. Betto (2002, p.178) observa que

Esse momento de desistorização do tempo produz uma volta ao individual, favorecendo a despolíticação. Retoma-se o direito privado centrado nas necessidades individuais, sem abertura para o social, o histórico, o projeto. Isso se reflete no nosso comportamento mais íntimo.

A educação que toma como perspectiva a categoria da práxis atribui apenas às avaliações externas o conceito de qualidade. Sua visão é mais abrangente tanto de indivíduos que estão na área da educação (professor, aluno, pais...), das condições necessárias ao desenvolvimento da educação (material, estrutura, financiamento...) quanto do projeto pedagógico, que, construído institucionalmente, possa oferecer uma visão de mundo mais ampla, política e coletiva.

Inclusive, superar a versão ideológica que tem se tornado evidente no campo educacional também é uma tarefa que somente pode ser desnudada se a educação não se limitar ao conceito restrito de qualidade. Para Shiroma e Evangelista (2014), há um deslocamento ideológico que é operado pela perspectiva hegemônica, no qual se atribui a

política e emancipação humana. Para ele, não há dúvida que a emancipação política representa um grande progresso. Embora não seja a última etapa da emancipação humana em geral, ela se caracteriza como a derradeira etapa da emancipação humana dentro do contexto do mundo atual”.

origem das crises econômicas e dos problemas sociais à educação. E isso induz à crença de que é na escola que os problemas nascem e ali devem ser resolvidos. Como discutimos anteriormente¹⁸¹, a visão do IAS tem colocado essa premissa como verdadeira.

Marx (2009, p. 41), no texto “Para a questão judaica”, diz que “Temos de nos emancipar a nós mesmos antes de poder emancipar o outro”. Para Schlesener (2016), também se faz necessário efetivar essa síntese no campo da educação. Para a autora, emancipar-se significa construir as bases de superação da reificação e de transformação social a partir dos limites e no interior da sociedade capitalista. (SCHLESENER, 2016, p. 56-57). Para tanto, é necessária uma leitura do contexto político, econômico, social e cultural a fim de compreender como se reproduzem as formas de dominação. Um discurso que vise à emancipação precisa questionar o que está instituído, caso contrário se fundará em pautas vazias. (SCHLESENER, 2016).

A emancipação na visão da práxis passa pela organização política dos trabalhadores, exige ainda o domínio da linguagem; e a formulação de um pensamento autônomo requer a superação das formas de subalternidade. O papel que a escola precisa assumir em seus projetos pedagógicos deve oferecer as condições de um pensamento crítico para as novas gerações. (SCHLESENER, 2016). E isso, com certeza, não acontece quando entendemos que, para a educação pública, bastam índices que meçam a qualidade, tampouco uma educação para o mercado de trabalho pautada na ideia do pragmatismo.

O prático que apenas se identifica com o cotidiano cerceia o teórico, que é o alimento da prática, o fundamento reflexivo. Duarte (2007, p. 13) observa que o “pragmatismo identifica a prática social com a prática cotidiana, isto é, a atividade e o pensamento humano não ultrapassariam jamais a vida cotidiana”.

A práxis possibilita a construção do indivíduo numa elevação superior, o que se constitui questão contraditória, visto que superar o papel da educação na sociedade capitalista¹⁸² não é tarefa fácil, pois requer a eliminação da sociedade de classes. Sem observar as contradições próprias da sociedade mercadológica, incorreríamos na possibilidade de reafirmar essa realidade, em vez de criticá-la, a fim de fomentar um modelo de educação que não seja aquele dos grupos financeiros, a começar pelas parcerias entre o setor público e o privado. Dizer não à relação público-privada na educação é um começo significativo, que

¹⁸¹ Rever a seção 3.2.1.1.1 O que são as competências socioemocionais.

¹⁸² Educação para Mészáros (2008) serve como reprodutora do capital, observando o lugar ocupado por cada um no sistema de produção.

pode contribuir na construção do projeto educacional cuja qualidade seja definida pelo grupo social.

Portanto, se fôssemos definir qualidade a partir das considerações, poderíamos dizer que ela busca a emancipação do sujeito, uma emancipação política, antes de tudo, para se chegar à humana, em que o senso comum seja renovado e tomado entre teoria e prática – a primeira como reflexão para a segunda se materializar em ação. A educação formal tem importante função para alcançar esse nível de qualidade desejada, visto que a escola pública e obrigatória, para grande parte dos brasileiros, se constitui a única instituição formal a que terão acesso.

Para Mészáros (2008, p. 61), “o papel da educação é de importância vital para romper com a internalização predominante nas escolhas políticas circunscritas à ‘legitimação constitucional democrática’ do Estado capitalista que defende seus próprios interesses”.

Ora, se o próprio mercado formula e executa as políticas educacionais (como no caso dos SAE e IAS), há que se julgar que em nada a escola ou a educação contribui para a efetivação de uma educação de novo tipo, mas, ao contrário, perpetua castas, postos de trabalho e coloca cada um no seu lugar, conforme a disposição ocupada por cada indivíduo na sociedade de classes.

As políticas que valorizam a relação público-privada vão removendo “defeitos específicos”. (MÉSZÁROS, 2008, p. 62). Assim, se um defeito é a formação docente, se resolve com a compra de formação; se falta livro didático, se resolve com a compra da apostila; se a educação não forma para o mundo do trabalho, se faz parceria com o setor privado para desenvolver competências socioemocionais necessárias à adaptação no mercado do trabalho. As reformas, portanto, não mudam estruturas maiores, se tornam apenas álibis para a manutenção do *status quo*.

O reformismo, segundo Mészáros (2008, p. 65), deve ser refutado e, em seu lugar, implantar “uma reforma concreta e abrangente de todo o sistema no qual se encontram os indivíduos”. Nesse sentido, a educação tem papel soberano, tanto no que diz respeito à definição de estratégias apropriadas e adequadas para mudar as condições objetivas de reprodução como para a automudança consciente dos indivíduos. Segundo o autor, é necessária uma educação *para além do capital*, ou seja, uma educação continuada, não vocacionada às funções utilitaristas do mercado.

Por todo o exposto, queremos reafirmar que definir um conceito de qualidade que se oponha ao existente não é tarefa simples. É preciso, antes de tudo, lembrar que as políticas educacionais são definidas no contexto do modo de produção do capital financeiro. Mas

também entendemos que, se não apresentarmos outra proposta de educação, estaremos agindo como o sicofante¹⁸³, “um lacaio a serviço das classes dominantes”. (LÖWY, 2003, p. 108).

4.2.2 Parceria como sinônimo da qualidade educacional x construção de uma nova linguagem, elemento da ideologia do setor privado

“Educação para o século XXI!” (IAS)
 “Competências socioemocionais!” (IAS)
 “Um sistema de ensino completo para a rede de ensino de seu município!” (IAS)
 “[...] soluções educacionais que efetivamente impactam a aprendizagem dos alunos!” (POSITIVO)
 “Aprende Brasil: uma parceria que dá resultados!” (POSITIVO)
 “Educação do futuro, agora!” (IAS)
 “Competências para a vida!” (IAS¹⁸⁴)

Uma série de enunciados, frases de impacto, vêm constituindo novos discursos na educação, novas narrativas que se apresentam como sinônimos de qualidade. O conjunto de elaboradores dessa linguagem tem origem nos parceiros da educação, sejam eles do terceiro setor ou do privado lucrativo¹⁸⁵.

Nas seções anteriores, procuramos discutir o conceito de qualidade, tanto na perspectiva que se coloca no modelo mercadológico vigente, quanto na perspectiva da práxis. Esta última, como forma e possibilidade de superar as concepções educacionais do setor privado na condução das políticas educacionais públicas.

Nesta seção, desejamos levantar algumas questões sobre esses novos discursos e linguagens que reforçam o padrão educacional dos grupos privados, constituindo-se numa ideologia que fascina e obscurece a realidade, como parte da linguagem que permeia a construção das parcerias entre a administração pública e o setor privado no campo

¹⁸³ Marx, segundo Löwy (2003), usa o termo sicofantas quando procura distinguir os tipos de economistas clássicos, ambos burgueses, cuja teoria de um tem valor científico, e a do outro não. Marx escreve que os clássicos têm interesse científico verdadeiro, enquanto que os vulgares não. Aos vulgares, Marx chega a chamar de vendidos e “sicofantas”, uma palavra de origem grega e talvez o vocábulo mais aproximado de salafários. “Na Grécia antiga os donos de pomares de frutas, sobretudo de figos, tinham medo de que os pobres que andavam pelos campos roubassem os frutos: colocavam um lacaio para guardá-los, os quais quando um pobre, [...] pegava algum fruto, punham-se a gritar “ladrão, pega”! Esse era o “sicofanta”, o indivíduo que tinha o papel de gritar em defesa da sociedade, um lacaio a serviço da classe dominante”. (LÖWY, 2003, p. 107-108, destaques do original).

¹⁸⁴ Disponível em: <<http://www.institutoayrtonsenna.org.br/>> e <<http://www.editorapositivo.com.br/sistemas-de-ensino/aprende-brasil/>>. Acesso em: 4 jul. 2017.

¹⁸⁵ Evangelista e Triches (2014), em texto que analisam o *slogan* “Professor, a profissão que pode mudar um país?” observam que *slogans* não são apenas uma linguagem do setor privado, mas advêm também do Estado, dos organismos multilaterais ou da sociedade civil. No caso do trabalho das autoras, utilizam para análise o *slogan* do governo federal. No nosso caso, a linguagem a que nos referimos é dos parceiros da educação dos municípios pesquisados por esta tese.

educacional. Robertson e Verger (2012, p. 1146) analisam que “as parcerias público-privadas na educação são uma metanarrativa que está contribuindo para a transformação do setor da educação, particularmente no que diz respeito à gama de atores privados e o concomitante aumento da autoridade privada”.

Embora esta tese tenha se limitado a analisar a relação público-privada na educação em três municípios catarinenses, a extensão das parcerias, do envolvimento do setor privado na política educacional brasileira tem crescido de maneira significativa. São notícias diárias que incluem essa relação, tanto em âmbito nacional quanto local. E a consequência disso é um novo discurso, uma nova ideologia que se coloca como verdadeira e necessária para superar o déficit educacional (histórico) do país.

O discurso se torna hegemônico e fortalece o processo de construção das parcerias, como bem lembra um dos entrevistados, quando diz que a educação precisa do apoio da sociedade civil e de outras instituições, pois a própria FIESC percebe que, se a pessoa não estudar, não se tem os resultados esperados. E de quais resultados a FIESC, que apoia o IAS, deseja? Avançar na profissionalização, no desenvolvimento de massa de trabalhadores ou numa educação mais ampla e consciente?

O interesse da FIESC sobre os assuntos da educação diz respeito aos interesses dos empresários, visto que a Federação é seu órgão representativo. A mesma situação pode ser observada no IAS ou no conjunto dos parceiros da educação, mesmo aqueles que vendem sistemas privados. Parece-nos que tanto o Estado quanto os empresários estão comprometidos com a educação. O primeiro tem dever legal, visto que a educação estatal, aquela oferecida pelo Poder Público, é direito de todos, porém os meios de promovê-la articulam-se com a sociedade civil, em cuja composição estão os empresários. Estes, por sua vez, justificam tamanha preocupação com a educação, pois “não se pode mais ignorar as deficiências no sistema de ensino, como era possível no taylorismo/fordismo. A má educação influencia a produtividade, hoje, de forma direta”. (MELO, 2009, p. 899). Para tanto, segundo os empresários,

Além da modernização quantitativa, é necessário que a escola desempenhe o papel pedagógico de aguçar no estudante a elaboração crítica, a independência e a capacidade de organização do próprio trabalho. Seriam estas, em síntese, as competências básicas a serem priorizadas nos currículos de educação geral e formação profissional. (CNI, 1993, p. 14-15).

De fato, não é possível que a educação esteja aquém do desenvolvimento, tampouco que as suas bases formativas sejam alheias ao mundo do trabalho. Todos são unânimes

quando o desejo é de melhorar a educação. Contudo, é preciso distinguir o conteúdo do discurso dos empresários referente à função da educação, daquele que apontamos anteriormente, ou seja, a educação na perspectiva da práxis.

Há uma similaridade entre a atual proposição das competências socioemocionais com o discurso acima demonstrado. Se, na década de 1990, apresentava-se preocupação com a elaboração crítica, independência e capacidade de organização do próprio trabalho como características de formação do novo trabalhador flexível, nesse momento histórico o discurso se repete e remodela por meio das competências e dos seus domínios – os *big five*.

Para Melo (2009, p. 900), a elaboração crítica na concepção dos empresários da indústria é posta “no sentido de que os trabalhadores precisam se apropriar de processos teóricos, abstratos, que estão no cerne das máquinas microeletrônicas”. Essa primeira característica aparece hoje nas competências socioemocionais em uma de suas formas – o “pensamento crítico” –, ou seja, é necessário fazer questionamento às afirmações, em vez de aceitá-las com seu significado aparente, procurando ajustar-se às novas formas de trabalho.

A independência (segunda característica) está posta na perspectiva assumida pelo trabalhador em relação à sua postura frente ao mercado de trabalho excludente, de forma ativa e dinâmica, gerindo de maneira ativa e independente sua própria carreira. Isso também aparece em uma das *big five*, especialmente pela conscienciosidade. (MELO, 2009).

Com relação à capacidade de organização do próprio trabalho, Melo (2009) relaciona com o sentido mais atual do termo, a saber o empreendedorismo. Se tomarmos a proposta do IAS, essa terceira característica se assemelha com a capacidade criadora do indivíduo, ou naquilo que as *big five* designam por abertura a experiências: criatividade, imaginação e prazer pelo aprender. Formar um aluno empreendedor “é colocar a criatividade na frente do projeto pessoal e ter competência técnica para realizar tal projeto, em conformidade com as oportunidades que existem ou podem aparecer”. (MELO, 2012, p. 32). Para o autor, é um meio de justificar o fracasso individual no modelo capitalista.

Assim, ao priorizar as três competências básicas, o homem deixa de ser social por natureza, devido ao fato de que lhes são exigidas capacidades de ação individual, independente dos demais homens, e, nesse sentido, torna-se individualizado. E, como dissemos em análises precedentes, a individualização do sujeito corrobora os princípios da teoria do capital humano que não deseja mudar o real. Logo, no processo de construção das parcerias, o projeto social que está em jogo deseja disciplinar, por meio de princípios conformistas, a aceitação do que está posto, de modo a naturalizar as diferenças (absurdas) entre as classes sociais. O ensino proposto pelo setor privado é o padrão capital, em que as

competências cognitivas formam para os exames (aferir resultados) por meio de conhecimentos básicos ensinados pelas disciplinas mais valorizadas – português e matemática – e as competências socioemocionais servem ao propósito do disciplinamento na sociedade que zela pela paz, mas que mata pela fome, pela falta de saúde, que discrimina pela cor, pela opção religiosa ou de gênero.

Entendemos que a função da educação não deva se limitar à formação pragmática esvaziada da práxis, visto que se limitar a esse objetivo seria perpetuar e compactuar com a sociedade de classes e com a exploração do trabalho, como procuramos demonstrar nas análises sobre a práxis. Como bem lembra Sarup (1986), os reformistas apoiam a estrutura de poder existente e as melhorias sociais que desejam devem acontecer sem conflitos. Essa é uma visão de mundo que torna o indivíduo alheio às questões de classe e inibe possíveis conflitos.

Tomaremos o conceito de ideologia em Löwy, muito embora em Gramsci (2004a) o termo é o significado mais alto de uma concepção de mundo. Do mesmo modo, discutimos ainda que as visões de mundo não são únicas, porém algumas se tornam hegemônicas na sociedade capitalista.

Para entender os processos de constituição de visões práticas de mundo, Gramsci dá um salto adiante ao articular ideologia e linguagem. Gramsci ampliou a noção de ideologia às classes sociais, sendo que “a ideologia é um sistema amplo de relações sociais que se expressa nas experiências e nas lutas das classes sociais”. (PERRUSI, 2015, p. 425).

Löwy (2003) utiliza a expressão “visão social de mundo”, que é menos carregada de implicações, visto que, em Marx, a ideologia sempre aparece com uma conotação negativa, vinculada à ilusão, à mistificação. No entanto, há autores que usam o termo “ideologia”.

Para Löwy (2003), a dialética também se aplica às ideologias ou às visões de mundo, pois todas elas são produtos sociais e, portanto, devem ser analisadas na sua limitação histórica, na visão de totalidade e de contradição. Assim, a totalidade não pode perder de vista a sua relação com o conjunto, e a contradição leva em conta os enfrentamentos permanentes entre as ideologias. “Não existe apenas uma ideologia, mas existem enfrentamentos ideológicos, contradições entre ideologias”. (LÖWY, 2003, p. 17).

Desse modo, “as visões de mundo ou ideologias correspondem aos interesses, posições, aspirações, tensões das diferentes classes sociais, isto é, são as classes sociais que produzem as ideologias”. (LÖWY, 2003, p. 32). Disso, resultam determinados conhecimentos que podem se consolidar como verdadeiros, assumindo, inclusive caráter oficial, de política educacional.

Montaño (2014, p. 26) observa que “a hegemonia do sistema capitalista consolidado se mantém não apenas com a coerção, mas precisa de certo grau de aceitação geral”. A função ideológica do novo linguajar, que o autor chama de “linguagem de esquerda e projeto de direita”, produz um tipo de conhecimento que é divulgado mediante um tipo de linguagem, que ainda pode ajudar na apropriação do real e em sua mistificação. Conclui “que a linguagem tem um papel destacado e, no contexto atual, para legitimar as transformações antipopulares, os setores hegemônicos desenvolvem um novo linguajar”. (MONTAÑO, 2014, p. 27).

Esse novo linguajar deve responder às vontades populares e maquiar o conteúdo antipopular das reformas, mostrá-las como modernas e necessárias aos tempos atuais. (MONTAÑO, 2014). O autor analisa que há um esvaziamento de termos, ou seja, novas palavras são utilizadas como politicamente corretas a fim de disseminar uma ideologia que, na verdade, conserva o projeto do capital. “A função ideológica da ‘palavra’ aqui expressa seu lado opressor: quem detém o saber, quem controla a linguagem, tem trilha aberta para dominar o outro”. (MONTAÑO, 2014, p. 29).

Mas não é essa linguagem que a classe trabalhadora precisa construir e consolidar para a emancipação na visão da práxis. Portanto, a visão de mundo produzida pela linguagem hegemônica e que chega à escola acaba se tornando o conhecimento verdadeiro, capaz de sanar as crises, das quais, no caso da educação, a principal delas é a da má qualidade educacional.

A doutrinação ideológica do capitalismo convida os indivíduos a se identificarem autonomamente – são soberanos em suas decisões, assim como são soberanos em suas escolhas nos supermercados – “tudo isso é parte integrante da educação capitalista pela qual os indivíduos particulares são diariamente e por toda a parte embebidos nos valores da sociedade de mercadorias, como algo lógico e natural”. (MÉSZÁROS, 2008, p. 82).

As pessoas já internalizaram essa ideologia, já pertence ao próprio indivíduo, como um “sistema de crença positivo compartilhado de maneira legítima pela sociedade livre”. (MÉSZÁROS, 2008, p. 82). Nesse movimento de conformação, a educação, segundo Mézáros (2008), não precisa de mudança significativa, mas apenas de uma regulação mais exata. E essa regulação ocorre por processos de multirregulação, ou seja, Estado, sociedade civil, organismos internacionais e setor privado agem de forma a regular a educação, especialmente por meio de reformas que promovem a governança como pressuposto da NGP.

Ball (2014), embora não tenha discutido o termo “ideologia”, explica que as novas redes de relações construídas pelos grupos privados, os *Think tanks*, produzem uma nova

linguagem, ou melhor, o que está sendo vendido “são necessidades de mudanças, uma nova linguagem gerencialista e uma nova espécie de autoconfiança e autoeficácia” (BALL, 2014, p. 159).

Essa autoconfiança pode ser observada nas falas de alguns entrevistados. Num dos municípios, a representante da secretaria de educação disse que, se existissem possibilidades, todas as redes deveriam adquirir sistemas privados. Considera a apostila como mediadora para o trabalho do professor: “*tem muito que dá pra ensinar e fazer. Na verdade ele (o professor) tem um mediador*”, bem como demonstra clareza na afirmação de que “*o sistema é responsável pelo bom Ideb*”.

Noutra rede de ensino observa-se a afirmação de que a educação depois das parcerias proporcionou que o município se tornasse referência em educação: “*as pessoas querem saber, querem vir ver. Tem tanta gente curiosa querendo saber o que é feito aqui e a gente se sente orgulhoso!*”. No terceiro município, embora a Secretaria de Educação reconheça a boa qualidade da formação oferecida pelos parceiros, não obtiveram os resultados esperados no último Ideb. Considerando esse fator, entendemos importante considerar que o material pode ter sido trabalhado aleatoriamente, contribuindo para que os resultados esperados não fossem os desejados. Ou seja, o entendimento parece remeter à certeza da qualidade do parceiro, mas a materialização de sua aplicação por parte do docente é que deixou a desejar.

Nesses exemplos, transparecem certezas de que a condução das políticas educacionais locais está correspondendo à qualidade almejada pelo município. Para Ball (2014, p. 160), os textos e os discursos das reformas são salvadores: “é um discurso salvador que promete salvar escolas, líderes, professores e alunos do fracasso dos terrores da incerteza e das confusões das políticas e deles mesmos – suas próprias fraquezas”.

As certezas acabam obscurecendo outras possibilidades de ação do município, pois se tornam o canto da sereia. Como lembra Montañó (2014, p. 22),

Hoje, em pleno século XXI, as Sereias continuam a cantar e encantar, seduzindo e atraindo ainda ao abismo a quem escutar indefeso seus cânticos. Essas vozes ecoam nos ouvidos, porém não são músicas, nem melodias. São palavras e projetos que seduzem e atraem os marinheiros de hoje, direcionando-os num rumo já marcado.

Os caminhos que a educação pública vem tomando, a partir do que levantamos nesta tese, indicam que os rumos já estão demarcados por uma linguagem aceita pela população, uma ideologia que se estendeu do mercado às vidas das pessoas como verdades que nenhum outro projeto pode substituir. Por outro lado, questionar essa linguagem, compreender quem a

construiu e como ocorrem os processos de solidificação no interior das redes municipais de ensino nos ajudam a clarear a função da educação.

Por isso, esta seção permitiu incluir um elemento à construção das parcerias nos municípios pesquisados, a saber: a nova linguagem facilita a concretização dos contratos de prestação de serviços entre a administração pública e o setor privado, visto que evidencia certezas de qualidade de ensino, mesmo que ela seja restrita e contrária a projetos sociais coletivos e comprometidos com a classe trabalhadora.

Concluída a análise sobre os principais elementos que contribuem para a construção das parcerias – Ideb/qualidade de ensino –, não poderíamos deixar de refletir sobre o papel do professor na relação público-privada. Em que medida o docente encontra-se envolvido na definição das parcerias? Que contribuição possui nessa relação?

4.2.3 O elemento oculto: a culpa é do professor!

O papel do professor no processo de construção da relação público-privada não constitui o elemento central da tese. Mas surgiu e se tornou importante por meio das falas dos entrevistados. Por isso, a reflexão sobre o espaço que ele ocupa na construção das parcerias se torna um indicativo a ser considerado, o que faremos nesta parte da tese.

Ao mesmo tempo que as redes de ensino enaltecem o quadro docente – maior parte com formação em nível superior, plano de cargos e salários instituído por lei municipal, horas atividades à proporção de um terço da carga horária, material didático-pedagógico como xerox, brinquedos –, também sobre eles recaem algumas “culpas”. Embora estejam implícitas nas falas dos entrevistados, se mostram como elemento para a construção da relação público-privada nos três municípios pesquisados.

Por outro lado, esclarecemos que essa constatação construída por meio das entrevistas não foi explícita, tampouco se materializou como expressão de desrespeito ou enfrentamento ao profissional docente. A figura docente, no processo de construção das parcerias, durante as entrevistas, apareceu espontaneamente.

Vejamos os exemplos de falas que nos remetem a tais conclusões:

1. *Não desfazendo a capacidade do professor, não! Mas [...] seja Positivo ou outras, elas têm uma sequência, e se o aluno mudar de cidade [...].*

2. *[...] mas eu vejo ainda que a maior dificuldade é a gestão de pessoas, é conseguir gerir toda essa situação de necessidade. Vieram leis [...] e você tem que dar um terço [...], você tem que dar complemento, você tem que ter todo um apoio, toda uma assessoria [...].*

3. *Quando tem parceiros é melhor e quando tem acompanhamento é melhor. Parece-me assim que se têm mais pessoas envolvidas nesse processo, há um maior comprometimento do professor.*

4. *[...] os professores dos anos iniciais são mais tranquilos de trabalhar. Falta um pouco mais de comprometimento [...].*

5. *Se o professor aplicar tudo o que ele recebe na formação, não só introduzir aquele conteúdo, mas ele consolidar aquilo que está sendo trabalhado. Que está sendo mostrado o B, A, Ba da melhor forma possível!.*

6. *Quando nós assumimos a secretaria, cada uma fazia o que queria, na hora de planejar, na hora de ministrar aula [...] e havia uma defasagem de conteúdo [...].*

7. *Na verdade, o professor precisa de um direcionamento [...]. [...] não adianta você jogar na mão do professor o melhor material do mundo se ele não for orientado, se ele não souber usar.*

8. *[...] na verdade os professores, a gente sentia neles uma carência de alguma coisa.*

9. *[...] você sabe que hoje o professor está saindo da universidade que eu nem quero falar [...].*

A preocupação com a atuação docente se mostra clara e parece justificar a necessidade de firmar parceria como maneira de complementar o trabalho escolar, ou melhor, qualificar a educação em nível local. Aliadas à necessidade de um material de apoio, as parcerias ainda consolidam a formação continuada de professores, uma necessidade não só do plano de cargos e carreiras dos municípios, mas da própria rede de ensino. A formação de professores é um dos produtos oferecidos pelos parceiros, conforme demonstramos no Quadro 8. No caso dos sistemas privados, ela é desenvolvida pelo próprio sistema e/ou pelo IAS, como é o caso de Chapecó¹⁸⁶.

O professor como sujeito primeiro responsável pelo (in) sucesso escolar não é uma constatação recente. Com os processos avaliativos em expansão e a grande disponibilidade de evidências (avaliação), o professor se tornou sinônimo de resultados, de professor eficaz!

Interlocutores de organizações transnacionais presentes no Brasil disseminaram a ideia de que os docentes são parte do problema da educação no país, devido ao seu despreparo, do corporativismo e da acomodação de uma carreira que expulsa os melhores. (EVANGELISTA; TRICHES, 2014).

¹⁸⁶ Os três municípios pesquisados aderiram à formação do PNAIC. Também acabam comprando outras formações esporadicamente, especialmente quando a rede de ensino é maior.

Entre o fim dos anos de 1990 até o final da primeira década dos anos 2000, o posicionamento sobre os docentes sob a ótica das organizações multinacionais como o Banco Mundial não sofreu alterações significativas. No primeiro período, as raízes dos problemas estavam na formação inicial e continuada de professores. Em 2008, os interlocutores do BM acusavam a formação docente centrada na teoria, sem espaço para a prática. Outra crítica era a formação preocupada na memorização e repetição, e, por fim, a não existência de penalidades para o desempenho dos professores. Portanto, o discurso mundial alia a tendência crescente à homogeneização das políticas em nível mundial¹⁸⁷. (EVANGELISTA; TRICHES, 2014).

Como abordado em reflexões anteriores, apontamos que os organismos internacionais têm orientações específicas de como devem ser construídas as políticas educacionais públicas nos países signatários¹⁸⁸, e em específico toda a orientação que caracteriza a relação público-privada. Shiroma, Campos e Garcia (2011, p. 223), de maneira adequada, observam que “os organismos multilaterais têm se caracterizado por um tom prescritivo, recorrendo-se comumente a argumentos de autoridade como estratégia de legitimação e difusão de orientações, análises, relatórios, etc.”.

Os organismos internacionais têm publicado inúmeros documentos relativos a assuntos diversos do campo educativo, bem como da “questão docente”. Trabalhos como o de Evangelista e Triches (2014) valeram-se de publicações e eventos para refletir sobre um *slogan* muito presente na mídia e disseminado pelo governo federal brasileiro, a saber, “Professor, uma profissão que pode mudar um país?”. De maneira geral, a conclusão do trabalho das autoras conduz para o entendimento de que o ideário presente no *slogan*, “marcado pela ambiguidade, pela dualidade e pela ubiquidade, é a de criar um consenso em que se torna imperativo tomar o professor como sujeito necessário e estratégico para amenizar os problemas sociais e humanizar a ordem capitalista”. (EVANGELISTA; TRICHES, 2014, p. 69).

Diante dessa responsabilidade, que torna a categoria docente um dos elementos principais das reformas educativas, são secundarizados outros responsáveis pela educação e suas funções subtraídas, a exemplo do próprio Estado, independente do ente. A organização

¹⁸⁷ Recomendamos que outras leituras sejam incorporadas no debate que privilegia a constituição histórica da questão docente, pois, sem analisar o percurso, o discurso atual parece ser o melhor e o mais adequado às necessidades educacionais. Contudo, a ênfase na função docente, desde sua formação em nível superior, não pode ser dissociada do contexto político-econômico que a criou. Ver texto de Evangelista e Shiroma, “Profissionalização: da palavra à política” (2003).

¹⁸⁸ “A década de 1990, no Brasil, produziu um modelo político de corte neoliberal, no qual organizações multilaterais têm atuado mundialmente na proposição e realização de um projeto tanto econômico quanto educacional. Nesse cenário, o Brasil, como um país periférico, é subordinado, embora atue ativamente e concordante com as orientações do grande capital internacional”. (EVANGELISTA; TRICHES, 2014, p. 50-51).

para a construção de uma política educacional foge do espaço local e incorpora o discurso global, de modo a naturalizar práticas e concepções que deveriam ser questionadas.

Algumas novas proposições desenvolvidas por um grupo de trabalho, sob a organização do Grupo Banco Mundial, apontam a necessidade de formação de *professores excelentes*. Aliás, essa expressão é parte do título da pesquisa/relatório do Banco, que, baseado em grande parte em análises dos dados do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa), comparam países da América Latina e Caribe, dentre eles o Brasil, no que diz respeito à função docente.

O relatório “Professores Excelentes: como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe”, organizado por Barbara Bruns e Javier Luque (2015)¹⁸⁹, se caracteriza como um protocolo¹⁹⁰ para a educação básica pública, de como os países devem tratar seus professores para se tornarem excelentes, fugindo de outra concepção de excelência que não seja aquela inter-relacionada à avaliação. Enfim, durante todo o relatório, cujos exemplos de docentes de sucesso pautam-se em comparações com indicadores (no Brasil, além do Pisa, consideram também o Ideb), os professores são reconhecidos como atores críticos “para melhorar a qualidade e os resultados da educação”. (BRUNS; LUQUE, 2015, p. 28).

No relatório, os organizadores apresentam um diagnóstico da situação educacional dos países que explica a precariedade da educação e os baixos níveis de desempenho escolar dos alunos. Os professores latinos e caribenhos têm altos níveis de educação formal, mas precárias habilidades cognitivas. (BRUNS; LUQUE, 2015). Discurso similar a esse foi constatado durante as entrevistas. Afirmou-se que os professores, embora com ensino superior, saem despreparados para trabalhar com os alunos, e que, também por esse motivo, é que há a necessidade da contratação de parceiros.

O discurso presente no documento é conhecido. O IAS, por meio das competências socioemocionais, propõe uma forma de complementar a aprendizagem dos alunos que hoje é

¹⁸⁹ O relatório é fruto de pesquisas em diversos países latinos e do Caribe, inclusive de observações e constatações desenvolvidas no Brasil, nos estados de Pernambuco e Rio de Janeiro. Aborda também a responsabilidade do diretor escolar como responsável pela boa aprendizagem dos alunos. Cabe ressaltar que os parceiros que apoiaram a construção do relatório e que são mencionados no documento são no Brasil os líderes educacionais Maria Helena Castro e Paulo Renato Souza, em São Paulo; Danilo Cabral, Nilton Mota e Margareth Zaponi, em Pernambuco; Vanessa Guimarães e Ana Lúcia Almeida Gazzola, em Minas Gerais; Cláudia Costin e Helena Bomeny, no município do Rio de Janeiro; Wilson Risolia, no estado do Rio de Janeiro. Além desses, os agradecimentos se estendem a outros colaboradores e já conhecidos em sistematizar propostas educacionais para o BM: Harry Patriños e Cláudia Costin (principais defensores da proposta “professores excelentes”) e Guiomar Namó de Mello e outra conhecida colaboradora – Viviane Senna.

¹⁹⁰ Protocolo padronizado chamado “Retrato da Sala de Aula de Stallings”.

baseada apenas nas habilidades cognitivas¹⁹¹. Há uma afinação entre as concepções do IAS com a do Grupo Banco Mundial, visto que, tanto numa instituição quanto na outra, alguns dos representantes são os mesmos. Outro elemento do diagnóstico refere-se ao pouco uso das tecnologias em detrimento à constante utilização do quadro negro. O relatório aponta ainda que os alunos não se envolvem nas atividades e demonstram pouco interesse na aprendizagem, pois os professores não planejam adequadamente, ou seja, aulas promovem “uma única atividade liderada pelo professor e ‘lançada no meio’ da distribuição da aprendizagem deixa alguns alunos desinteressados e outros para trás”. (BRUNS; LUQUE, 2015, p. 120).

Aliás, essa última constatação repercute no discurso utilizado pelo IAS na formação que desenvolve com os professores, como forma de afirmar as competências como modelo necessário às correções educacionais. Inclusive essa visão educativa sobre o desinteresse dos alunos contribuiu com a construção da parceria entre o município de Chapecó e o IAS, conforme mencionamos no capítulo terceiro. Desse modo, o desinteresse do aluno e seu inadequado comportamento seriam resolvidos com a perspectiva das competências socioemocionais e não apenas cognitivas.

O relatório do BM reconhece ainda que os salários docentes são baixos, mas, por outro lado, muitos atributos não pecuniários compensam os baixos salários: a missão de ajudar crianças, férias longas, benefícios de saúde, aposentadorias relativamente generosas e uma jornada de trabalho oficial curta e favorável à família. Por fim, reconhecem que a profissão docente, por empregar mais mulheres, se mostra como uma segurança de emprego para esse gênero.

Para o BM, existem três desafios para aumento da qualidade dos professores: recrutamento, desenvolvimento profissional e motivação de professores melhores. O recrutamento implica testes para selecionar os professores ou ainda “recrutar alunos treinados em outras disciplinas, uma prática conhecida como formação alternativa”. (BRUNS; LUQUE, 2015, p. 31). Uma vez que os professores tenham sido contratados, as redes de ensino devem torná-los os mais eficazes possíveis, por meio de formação, avaliação, treinamento para corrigir os pontos fracos e recompensas financeiras e de acordo com uma escala salarial de desempenho. Na contratação de professores, embora controladas pelos Ministérios da

¹⁹¹ O texto de Smolka et al. (2015) apresenta uma crítica às competências socioemocionais, especialmente à avaliação SENNA. Para as autoras, o programa que valoriza as competências, além de se caracterizar como modelo único homogeneizador da política avaliativa, separa as dimensões cognitivas e emocionais. Também se apresenta como uma proposta “que simplifica a complexidade e a dinâmica do desenvolvimento humano e oculta as contradições vivenciadas e enfrentadas por professores, alunos e seus familiares no cotidiano da instituição escolar”. (SMOLKA, et al., 2015, p. 236).

Educação, o BM sugere a contratação de agências externas para contribuir no aumento da legitimidade das avaliações.

Os desafios que promoveriam a qualidade docente acompanham o papel do professor.

O principal papel dos professores hoje é equiparar alunos para buscar, analisar e efetivamente usar grandes quantidades de informações que estão prontamente disponíveis na internet. Os professores também devem desenvolver as competências dos alunos na ampla faixa de áreas valorizadas em uma economia global integrada: pensamento crítico, soluções de problemas, capacidade para o trabalho colaborativo [...], adaptado a mudança e a capacidade de dominar novos conhecimentos e habilidades e demandas variáveis de emprego ao longo de suas vidas. (BRUNS; LUQUE, 2015, p. 50).

Os professores alargaram suas funções tornando-se praticamente os únicos responsáveis pelo ensino, sem contar que as tarefas a eles atribuídas estão intimamente ligadas à concepção das competências socioemocionais: desenvolvimento de competências associadas ao pensamento crítico, à resolução de problemas, à cooperação e à abertura para novas experiências. Fica evidenciado, portanto, que o documento “Professores excelentes” alinha-se aos fundamentos da formação integral, proposta difundida pelo IAS.

Oliveira (2006, p. 215) destaca que muitos professores “incorporam ao seu trabalho novas funções e responsabilidades, premidos pela necessidade de responder às exigências dos órgãos do sistema, bem como da comunidade”.

Outro elemento que o relatório aponta como função docente – usar de informações disponíveis na internet – neutraliza o conhecimento como produto histórico das relações sociais, o confunde com informação e, absurdamente, valida o professor como sujeito passivo no processo de ensino e de aprendizagem. Entendemos que o documento traça um novo perfil formativo para a docência, que poderá contribuir para consolidar o ideal da burguesia industrial (proposta ainda nos anos de 1990) – a superação da contradição entre capital e trabalho.

Ao contrário do que o relatório do Grupo BM aponta, o professor não se privilegia com pouco trabalho ou cargas horárias confortáveis. “Os professores são, em geral, considerados os principais responsáveis pelo desempenho dos alunos, da escola e do sistema, no contexto atual de reformas educacionais e de uma nova regulação educativa”. (OLIVEIRA, 2006, p. 212). Suas funções foram alargadas, visto que as atividades docentes não se restringem apenas à sala de aula, mas à participação em conselhos, na elaboração do projeto da escola, na gestão democrática de modo geral. (OLIVEIRA, 2006).

Observamos que, nos municípios pesquisados, há alguns elementos que são positivos à carreira docente como os planos de cargos e salários, horas para planejamento, preocupação com a formação continuada docente. Tais aspectos não são comuns de serem encontrados em todas as redes de ensino e, por isso, questionamos por que há a necessidade de comprar materiais de agentes externos para o desempenho da função docente, visto que essa prática caracteriza-se como forma de sufocar a autonomia do professor, pois o que se quer é de interesse do mercado e não propriamente da educação na perspectiva que defendemos – práxis. Os municípios pesquisados apresentam condições de desenvolver a educação, fato que não é comum no país.

Quando os parceiros ou os membros das secretarias de educação entendem que a prática educacional não está se mostrando adequada à formação necessária para o mercado, o professor acaba se retraindo e aceitando que o próprio mercado dê as regras no processo educacional, tornando as reformas necessárias e incorporadas no discurso do próprio professor. Tal compreensão é reforçada pela ideologia do mercado, aquilo que Mészáros (2008) chamou de um sistema de crenças positivo, que consolida a linguagem dominante, isto é, a linguagem mercadológica.

Ademais, a crescente visão educacional que se espalha com o discurso das competências socioemocionais requer ao mesmo tempo, “um professor que seja capaz de lidar, no dia a dia da sala de aula, com situações sociais carregadas emocionalmente”. (ABED, 2016, p. 7). Assim, o professor não é mais “dador” de aulas ou um mediador, mas alguém que, com suas ações, configura situações de aprendizagem significativas, de modo a possibilitar que o aluno seja coautor na construção dos conhecimentos. (ABED, 2016).

Esse discurso, aliado a todos os pressupostos que apontamos sobre a formação do perfil do novo trabalhador, revela uma faceta que não pode ser desconsiderada: para formar o aluno, é preciso antes formatar a formação docente, inclusive com capacitação gratuita e carregada de forte apelo emocional e disciplinar. E tudo isso corrobora para o esvaziamento da relação capital x trabalho, restando apenas os conflitos de ordem subjetivos, que, como já apontamos, são aqueles de gênero e etnia, bem como a ideia da função redentora da educação, na qual os problemas sociais se resolveriam com uma boa educação. Aliada ao papel salvador atribuído à educação surge a ideia de que ela poderia suprir a empregabilidade, o que, de certo modo, coloca não só a educação, mas também o professor como o responsável pelo desemprego ou pela inadequada formação que o mercado de trabalho exige.

Em que pese entendermos que a educação é de fundamental importância para o desenvolvimento da sociedade, não é possível responsabilizá-la sozinha por tamanha tarefa,

pois isso obscureceria os conflitos de classe na sociedade capitalista que estão na origem das diferenças sociais. É preciso tirar o caráter romântico da educação, como querem parecer os seus parceiros.

Por isso, é urgente que as redes municipais invistam em formação continuada cujo protagonismo seja dos professores da rede, que essas formações permitam diagnosticar os principais problemas e, a partir deles, iniciar um projeto educacional institucionalizado. Inclusive, a utilização dos indicadores educacionais são índices que não podem ser prescindidos nesse processo, tanto quanto o Plano Municipal de Educação e o Projeto Pedagógico da rede ou da escola.

Entendemos ainda que o professor é a representação do nexo instrução-educação. Segundo Gramsci (2004b, p. 44), esse nexo só pode ser representado pelo trabalho do professor, na medida em que ele “é consciente dos contrastes entre o tipo de sociedade e de cultura que ele representa e o tipo de sociedade e de cultura representado pelos alunos [...]”

Mas, para isso acontecer, é preciso abandonar de vez a dependência que se criou com o apoio dos “salvadores da educação”. Como nos lembra Ball (2011), a lógica do mercado, gerencial, segue um padrão de previsibilidade e, se algo vai mal, é preciso cura técnica e aplicação de padrões.

Os valores investidos nas parcerias poderiam suprir outras demandas, seja de vagas, seja de material didático-pedagógico, enfim, para estruturar a escola. Para Oliveira (2006), essas questões, que são de grande importância e que poderiam mudar a estrutura dos sistemas escolares, não são descentralizadas, pois as decisões, como vimos, cabem aos gestores. Para a autora, “estamos em face de um processo de desregulamentação do trabalho e da educação para setores que economicamente não têm condições de interferir nos rumos do desenvolvimento e nem mesmo de se integrarem de forma economicamente ativa nesta sociedade”. (OLIVEIRA, 2006, p. 222).

A atribuição de culpas ao docente pelo desempenho de alunos, escolas ou redes de ensino legitima um Estado que não deseja investir em educação, que aceita os mandos dos parceiros reguladores, sejam eles organizações transnacionais ou nacionais. Portanto, esse Estado desconsidera que os problemas educacionais são mais complexos e abrangentes que apenas a escola, o professor, o aluno, a família, naturalizando e concentrando o problema educacional na docência. O documento “Professores Excelentes” (BRUNS; LUQUE, 2015) entende que o principal ingrediente de uma produtividade maior e inovação mais rápida é aumentar o capital humano, e isso constitui um desafio central para os países da América Latina e Caribe.

Não desejamos professores performativos¹⁹², escravos de seu desempenho medido em avaliações de larga escala. Também reconhecemos que muitos problemas de formação docente (e outros) permeiam o espaço escolar, mas o caminho da mudança não é aquele sugerido pelos parceiros, “em que os desempenhos dos sujeitos individuais ou de organizações servem de parâmetros de produtividade ou de resultado, ou servem ainda como demonstrações de “qualidade” ou momentos de promoção ou inspeção” (BALL, 2005, p. 543). Para o autor, o desempenho produtivo exigido do professor de novo tipo, invocado pelas reformas educacionais, deve maximizar o seu desempenho a oferecer o melhor de si.

Portanto, a “culpa” que serviu como bengala à efetivação das parcerias deveria ser superada por programas de formação continuada pautada numa proposta educativa construída localmente. A culpabilização docente, que nos parece uma justificativa da construção da relação público-privada nos municípios, remete-nos à compreensão da existência de uma espécie de custo-benefício, em que o custo da parceria deve ser compensado com bons resultados de indicadores. Logo, se o resultado for positivo, foram os parceiros externos, mas se forem negativos, a culpa é do professor!

Neste quarto capítulo, que compõe a segunda parte da tese, procuramos analisar os elementos que mais se evidenciaram na construção das parcerias entre a administração pública e o setor privado. Extraí-los foi tarefa dos outros capítulos, mas analisá-los à luz dos pressupostos teóricos representou um desafio, cujas análises apontam para as seguintes constatações:

- As parcerias entre os municípios pesquisados e o setor privado parecem ter preenchido uma lacuna na educação das redes de ensino. Preferimos chamar essa lacuna de falta, pois, como procuramos demonstrar, a qualidade educacional na NGP alia-se a padrões ausentes nas redes de ensino como a padronização de práticas e a avaliação como central no desenvolvimento da política de educação municipal.

- Constitui-se contradição compreender que indicadores avaliativos (como o Ideb) sejam considerados pressupostos de qualidade educacional, pois a qualidade não pode ser conceituada apenas por um único indicador. Embora o índice se apresente como um importante diagnóstico, dar a ele um significado tão amplo é ignorar a possibilidade de outro conceito de qualidade. Contudo, o Ideb como pressuposto de qualidade serviu para justificar a contratação e prorrogação dos contratos de prestação de serviços dos parceiros.

¹⁹² A performatividade é uma tecnologia, uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança. (BALL, 2005, p. 543). O conceito se alinha ao gerencialismo. Aliás, Ball (2005, p. 546) diz que “gerencialismo e performatividade são as irmãs perversas da reforma”.

- A qualidade, quando posta sob a avaliação externa, tem sua definição estreitada, própria do Estado-avaliador que tem modelos normativos específicos do mercado, práticas homogeneizadoras.

- A qualidade, sob o prisma das avaliações, não é algo dado apenas no Brasil, tampouco modelo único a nível mundial. Perpassa orientações de organizações multilaterais, as quais são incorporadas nos discursos locais e servem como discurso base para a efetivação da relação público-privada.

- Entendemos que o conceito estreito de qualidade se opõe à qualidade mais ampla na perspectiva da formação humana, o que limita o pensar na perspectiva da práxis, logo possibilita a expansão de propostas de agentes externos.

- Qualidade e avaliação, como lembra Sá (2009), se transformam em amuletos. Basta invocá-los que os problemas da educação são resolvidos, sem levar em conta as relações sociais e as mudanças históricas provocadas pelo conjunto dos homens em determinados contextos e momentos. Isso impede que a educação seja conduzida para outra concepção que não apenas a concepção pragmática e mercadológica, afastando-se cada vez mais da práxis, enquanto perspectiva de emancipação humana.

- Entendemos que, nas redes de ensino pesquisadas, a avaliação externa mais serve como justificativa para contratação das parcerias, do que para premiar ou punir professores; tampouco é utilizada como medida política ou administrativa para subsidiar o planejamento local e institucional.

- A categoria da práxis se constitui num contraponto ao conceito de qualidade sob o prisma da avaliação estreita a fim de superar as visões comuns e os pontos de vista espontâneos. Essa constatação permitiu-nos apontar que uma forma de superação ao modelo mercadológico presente na educação é dizer não à relação público-privada, especialmente quando direciona e concebe a educação pública, à revelia de suas intenções.

- A filosofia da práxis nos ajuda a compreender que mudanças históricas comportam instrumentos de dominação diferenciados, mas os conflitos de classe permanecem. O foco continua a ser o controle e o domínio de uma determinada classe sobre a outra. Considerando essa condição que se apresenta real no momento histórico, apontamos a práxis, como proposição de uma educação mais ampla que ultrapasse o senso comum e a visão de mundo única imposta pelas reformas. Contudo, como procuramos esclarecer no corpo do texto, a superação dessa visão pragmática e utilitarista que infesta atualmente a educação e a torna reprodutora da própria ordem não é tarefa das mais fáceis, mas insistimos que opor-se às políticas que valorizam a relação público-privada constitui um começo.

- As reformas que provocaram a NGP interpuseram um discurso que reforçou o padrão educacional dos grupos privados. Essa nova linguagem ideológica imprime um sentido modernizador aos parceiros da educação nos municípios. Desse modo, a nova ideologia mercadológica é convincente e atraente, pois induz a todos que o mercado oferece o que há de melhor e inovador. Assim, a escola atrasada e arcaica é salva pelos *expertises* educacionais.

- O discurso sedutor dos parceiros acaba facilitando a relação público-privada, mesmo que ideologicamente o discurso hegemônico acabe, por mais uma via, regulando a educação.

- O espaço ocupado pelo professor, no que tange à construção da relação público-privada, se mostrou significativo nos municípios pesquisados. A constatação empírica retrata algumas limitações na atuação docente, fortalece os gestores quanto às decisões sobre as parcerias. Um “mix” de argumentos locais acaba coroando uma linguagem que vem sendo difundida em nível nacional e transnacional, cujo conteúdo versa sobre as fragilidades docentes e a necessidade de corrigi-las. Contudo, as estratégias não parecem ser as mais adequadas: recrutamento, avaliação, premiação, enfim medidas que transformam o professor refém dos resultados que consegue alcançar.

- As competências socioemocionais aparecem no cenário educacional como a proposta de oferecer à educação habilidades também emocionais, além das cognitivas. Contudo, observa-se que as primeiras vêm coroar o objetivo que vem se desenhando para a educação no Brasil, no que diz respeito à valorização de disciplinas consideradas essenciais para o currículo escolar, especialmente português e matemática, aferidas em testes de larga escala, cuja propagação dos resultados tem sido sinônimo de qualidade. Desse modo, o socioemocional é um eixo complementar à formação do indivíduo que nada mais é do que a maneira encontrada para disciplinar e conformar a grande classe trabalhadora aos seus postos de trabalho. Os conhecimentos são subtraídos e secundarizados do currículo escolar.

- O professor, na perspectiva das competências socioemocionais, se torna um agente facilitador para a aprendizagem que precisa ser formado à luz do modelo proposto. A preocupação com a atuação docente volta-se à obtenção de bons resultados, medidos pelas avaliações externas e responsável pelo desenvolvimento de habilidades que conformam os alunos em situações conflituosas. Isso também muda o eixo da escola em relação ao conhecimento e na concepção de aluno. Os saberes escolares são esvaziados e colocados sob a égide da utilidade, ou seja, da formação apenas para o mercado, e o educando é compreendido como um potencial trabalhador, adaptado, ajustado e resiliente.

- O documento “Professores excelentes” orienta para uma nova função docente alinhada à secundarização do trabalho com o conhecimento historicamente acumulado, logo seu protagonismo não é visto como necessário à sua tarefa educativa.

Por fim, Ideb não é sinônimo de qualidade, mas elemento a ser considerado; qualidade não é linguagem rebuscada, materializada pelo setor privado por discursos aparentemente modernos e inovadores, e professor não deve estar a serviço dos interesses do mercado educacional. Quando conseguirmos afastar as associações que se fazem entre educação pública e mercado, a educação se tornará uma ferramenta em favor da classe trabalhadora. Caso contrário, fortalece cada vez mais sua subordinação a ele.

Essa segunda parte da tese contou apenas com um capítulo, cujo foco para a análise foram os elementos que mais se destacaram na construção das parcerias público-privadas. Dessa forma, incorremos em análises que procuraram os argumentos que mais se evidenciaram nos municípios na construção das parcerias. A perspectiva teórica adotada para tal intento, a práxis, constitui-se como contraponto ao ideário mercadológico que permeia espontaneamente, com consentimento dos gestores públicos, o espaço educacional atualmente.

A seguir, como última parte da tese, apresentamos os aspectos jurídicos legais que legitimam a relação público-privada, visto tal consenso se manifestar no âmbito social e educacional, como demonstramos nos capítulos precedentes. Mas a ideologia observada na relação público-privada, na sociedade capitalista, precisa da norma como aspecto legal, como marco normativo. Passamos a conhecer como isso está posto nos municípios, inclusive analisando as principais normas que regulam a educação municipal no que diz respeito ao processo de efetivação das parcerias.

PARTE 3 – DIMENSÃO LEGAL

CAPÍTULO 5 – MARCOS LEGAIS DA RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

Em outros momentos desta tese, anunciamos que, no atual modelo econômico, torna-se necessário um amplo campo jurídico para assentar as mudanças nas políticas sociais. A lei, segundo o que dissemos, não pode ser compreendida sem a sua dimensão prática. Também refletimos que, além do Estado, a sociedade civil, por meio de organizações sociais ou dos empresários de ensino (incluindo instituições como a FIESC), acabam regulando a política educacional, inclusive valendo-se de uma série de leis e normas que legalizam a relação público-privada.

Neste último capítulo da tese, intencionamos apontar os processos legais inerentes à construção das parcerias nos municípios pesquisados. Em nível global, há orientações que se materializam de diferentes maneiras nos diversos países; em nível nacional são estabelecidas leis que amparam a relação público-privada em âmbito local.

Por isso, pretendemos apontar os instrumentos legais que possibilitam a parceria entre o setor público e o privado. Mostraremos ainda como a legislação, especialmente para o público não estatal, está se organizando e crescendo, de modo a possibilitar a institucionalização, por meio de legislação municipal, do conteúdo das políticas do terceiro setor.

Para tanto, este capítulo toma para análise os documentos dos municípios pesquisados, os quais foram obtidos por meio dos seus portais da transparência; encaminhados à pesquisadora por *e-mail* depois de solicitação escrita; ou consulta presencial aos arquivos dos municípios no dia das entrevistas. Ao analisar a relação público-privada, consideramos que o público é o poder público e/ou educação pública, e o privado são as empresas ou organizações sociais. Para tanto, há compactuações entre as partes e, de comum acordo, cada uma cumpre com sua função.

No caso da nossa pesquisa, identificamos que os municípios têm parcerias firmadas por meio de contratos de prestação de serviços, fruto de processos licitatórios, bem como outro instrumento firmado entre o município de Chapecó e o IAS e que, devido ao não acesso ao documento, nos impossibilitou de saber exatamente qual foi o instrumento utilizado.

Contudo, segundo o que se abstrai de notícia veiculada na mídia local¹⁹³, observa-se que o município assinou um termo de cooperação. As instituições não lucrativas não são as mesmas instituições de caridades, que Neves (2011) designou de “instituições do bem” e que carregavam em seus projetos os preceitos democráticos que floresceram nos anos de 1980.

E, por fim, analisamos como a legislação local trata da relação público-privada. Tomamos o Plano Municipal de Educação (PME) e a lei do Sistema Municipal de Ensino (SME) como fontes de pesquisa. Tal aparato normativo constitui-se necessário à organização municipal, visto que demonstra o planejamento do município a longo prazo (PME) e lhe possibilita autonomia política no que diz respeito à organização do ensino.

5.1 Aspectos gerais normativos das parcerias entre o setor público e o privado para o desenvolvimento das políticas sociais (educacionais)

Em diversos outros momentos desta tese, falamos sobre o crescimento do setor privado no campo da educação, formando acordos entre o setor público e o privado. As características dessa nova configuração estatal frente à responsabilização da educação ganham força com a estruturação de um regime jurídico que sustenta as parcerias, especialmente efetivadas após a reforma da administração pública brasileira.

A Emenda Constitucional n. 19/1998 (BRASIL, 1988) fez várias previsões voltadas para a consecução dos objetivos da reforma na administração pública, legitimando o diálogo entre os setores público e privado. Decorrente dessas alterações, muitas das legislações podem ser aplicadas no campo da educação na relação público-privada¹⁹⁴.

De modo geral, parceria é o termo “utilizado para designar todas as formas de sociedade que, sem formar uma nova pessoa jurídica, são organizadas entre os setores público e privado, para consecução de fins de interesse público”. (DI PIETRO, 2015, p. 24). Para tanto, são necessários instrumentos de parceria, os quais estão previstos no direito brasileiro: concessão e permissão de serviços públicos; concessão de obra pública; concessão patrocinada e concessão administrativa (essas duas englobadas sob o título de Parceria Público-Privada – Lei n. 11.079/2004); contrato de gestão (parceria com organizações sociais); termo de parceria com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

¹⁹³ Disponível em: < www.chapeco.sc.gov.br/educacao/noticias/2872> Acesso em: 19 maio 2015.

¹⁹⁴ A relação público-privada é um termo mais abrangente ao nos referirmos a quaisquer tipos de parcerias e seus diversos instrumentos.

(OSCIP); convênios, consórcios e outros ajustes referidos no artigo 116 da Lei n. 8.666/1993. (DI PIETRO, 2015).

As parcerias na Administração Pública dependem do tipo de atividade administrativa e

Para os serviços sociais o Plano Diretor previu os **contratos de gestão** com as OS com base na Lei 9.637/98; também é possível o **termo de parceria** com as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPS), conforme previsto na Lei n. 9.790/99; além disso, é cabível a **concessão administrativa** referida pela Lei n. 11.079/2004, bem como a **terceirização** dos serviços que se enquadrem nos art. 6º, II e da 13 da Lei n. 8.666 [...]. (DI PIETRO, 2015, p. 43, grifos nossos).

Os instrumentos – contratos de gestão, termos de parceria, concessão administrativa e terceirização, bem como os criados com a Lei n. 13.019/2014, termos de colaboração e fomento – caracterizam-se como formas de consolidar a parceria entre os setores públicos e privados nos serviços sociais.

Tais instrumentos podem ser utilizados em diferentes situações da relação público-privada e têm características específicas. Passamos a apresentá-los.

Os *contratos de gestão* são efetivados a partir de parcerias entre organizações sociais (OS) e a administração pública. Servem para estabelecer um vínculo jurídico entre ambos. A Lei n. 9.648/1998, que alterou a lei de licitações e contratos, “privilegiou as organizações sociais ao prever, entre as hipóteses de dispensa de licitação, a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais [...]”. (DI PIETRO, 2015, p. 279).

No entanto, é possível que a gestão pública proceda à transferência de recursos financeiros às OS, tanto como é possível a efetivação da parceria sem a transferência, caracterizando, nesse último caso, um acordo de cooperação (Lei n. 13.204/2015, art. 2º, letra c, inciso VIII-A). Nas situações que envolvem recursos, os instrumentos legitimadores da parceria são o *termo de colaboração* e o *termo de fomento*¹⁹⁵, conforme prevê o art. 2º, letra c, incisos VII e VIII da Lei n. 13.204/2015. Em que pese “não existir licitação” na efetivação da parceria, é necessário que o Poder Público, por meio de comissão de seleção, faça um chamamento público, previsto no art. 2º, letra c, inciso X.

¹⁹⁵ A diferença básica entre os dois termos é que, no de colaboração, a iniciativa da parceria é da administração pública; enquanto que, no termo de fomento, a proposição parte das organizações da sociedade civil. (BRASIL, 2015).

A recente aprovação da Lei n. 13.019/2014,¹⁹⁶ com redação alterada pela Lei n. 13.204, de 14 de dezembro de 2015, estabeleceu o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

Importante notar que a Lei n. 9.637/1998 qualifica as entidades como Organizações Sociais, estabelecendo os requisitos para tal¹⁹⁷, enquanto que as Leis n. 13.019/2014 e 13.204/2015 definem o regime, ou seja, como podem ser celebradas as parcerias entre as OS e o setor público. As OS de que tratam as duas últimas leis dizem respeito às instituições sem fins lucrativos para prestação de serviços de interesse público, em regime de mútua colaboração e abrangem todas as organizações da sociedade civil (gênero) e suas diversas espécies – OSCIP, OS, Associações Cooperativas e Organizações Religiosas.

A nova lei não revogou as Leis n. 9.637/1998 e 9.790/1999. Segundo Di Pietro (2015, p. 297), “as exigências da Lei n. 13.019/2014 só não se aplicam aos contratos de gestão celebrados com Organizações Sociais, na forma estabelecida pela Lei n. 9.637/1998, conforme estabelece expressamente o art. 3º, III¹⁹⁸”.

A importância atribuída à criação de leis que consolidam a participação da sociedade civil na gestão pública, inclusive podendo ser aplicadas na educação, reforça os preceitos da Reforma, agora num novo momento histórico, cujo protagonismo de instituições privadas tem sido destacado no desenvolvimento das políticas educacionais, sendo que o pressuposto da eficiência, por meio da questão qualidade, é o fim a ser alcançado.

Outro instrumento que caracteriza a relação público-privada são os *termos de parcerias* firmados entre o Poder Público e as OSCIP, cuja lei de criação é a n. 9.790/1999 e suas alterações contidas na Lei n. 13.019/14, inclusive com nova redação no art. 1º, o qual define o que são essas instituições, a saber,

Art. 1º Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei. (BRASIL, 2014).

Desse modo, a partir de 2014, a parceria entre o poder público e as OSCIP só pode efetivar-se considerando esse tempo mínimo de existência. Embora se assemelhe com as OS,

¹⁹⁶ “Quanto às entidades alcançadas pela lei, pode-se afirmar que são todas as do Terceiro Setor que façam parceria com o Poder Público, de qualquer dos níveis de governo, para prestação de atividades de interesse público”. (DI PIETRO, 2015, p. 297).

¹⁹⁷ Essa lei, além de qualificar as entidades como OS, cria o Programa Nacional de Publicização e dispõe sobre a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais.

¹⁹⁸ Refere-se ao Conselho de Administração.

por serem instituições de direito privado sem fins lucrativos e que compõem o terceiro setor, há distinção entre ambas. As OSCIP têm direito ao título de entidade de utilidade pública e atuam nos serviços numa área mais abrangente que as OS, ou seja, enquanto que as OS podem exercer atividades no campo do ensino, da pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde, a área de atuação das OSCIP é vasta, podendo desempenhar serviços de combate à pobreza, cidadania e direitos humanos, promoção do voluntariado, dentre outros aspectos descritos no art. 3º da Lei n. 9.790/1999. (CASSEPP, 2013).

Segundo Luz (2013, p. 90), “a Lei das OSCIPs reorientou não somente o papel do Estado frente às organizações do setor privado, como também redefiniu o formato de muitas organizações da sociedade civil com o Estado”. Isso porque muitas instituições acabaram mudando sua orientação jurídica e ajustaram-se às normas vigentes na lei, “dirigindo suas ações em função das exigências do Terceiro Setor”. (LUZ, 2013, p. 90).

O Terceiro Setor não faz parte diretamente do Estado. Ao contrário, ele indiretamente transita no Estado por meio de ONGs, institutos, fundações, associações, ou seja, uma série de organizações não lucrativas (público não estatal). Essas instituições evidenciam a capacidade de aumentar a *governança* do Estado, ou seja, “governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos”. (DI PIETRO, 2015, p. 36).

As instituições do terceiro setor representam um “significativo papel político”¹⁹⁹, pois materializam a concepção de seus propositores. Na maioria das vezes representam o setor privado despreocupado com a democratização dos direitos sociais ou com a formação humana em uma perspectiva mais ampla, que não apenas para domínio das ferramentas necessárias ao mercado de trabalho.

O crescimento do ordenamento jurídico para regulamentação das OS – logo, do público não estatal – vai ao encontro da afirmação de Bresser-Pereira (1998, p. 238). Dizia ele: “Tudo indica que no século vinte e um o público não-estatal, seja como forma de propriedade e de produção de serviços sociais e científicos, seja como meio de controle social, terá um papel decisivo”. A julgar pela reestruturação da legislação, é possível que o público não estatal já possa ser considerado fator fundamental para o desenvolvimento das políticas sociais.

¹⁹⁹ “Significativo papel político” – termo emprestado de Montaño (2014, p. 54).

De modo geral, explicitamos até o momento os contratos de gestão e os termos de parcerias, que são os instrumentos aplicados em parcerias entre OS e OSCIP, com a administração pública. Devido à promulgação da Lei n. 13.019/2014, explanamos os termos de colaboração e de fomento, os quais foram criados para disciplinar de “forma mais rigorosa as parcerias com organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação de finalidades de interesse público”. (DI PIETRO, 2015, p. 289).

Mesmo com a lei de 2014, os contratos de gestão e os termos de parceria não deixaram de existir. Isso porque ela informa, nos incisos VII e VIII do art. 2º, que as denominações ‘termo de fomento’ e ‘termo de colaboração’ são dadas sem prejuízo das definições atinentes aos termos já existentes, respectivamente, conforme as leis n. 9.637/1998 e 9.790/1999. (DI PIETRO, 2015).

Além dos instrumentos que regulam a parceria da administração pública com as OS e OSCIP, também há em termos legais a Lei n. 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas (PPP) no âmbito da administração pública. Nessa lei, a parceria aparece como um “contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”. (LUZ, 2013). Na modalidade patrocinada, a lei prevê tarifa paga pelo usuário, acrescida de contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado. (DI PIETRO, 2015).

No contrato administrativo, o objeto é a prestação de serviços de que a administração pública seja a usuária direta ou indireta. Nesse caso, não há, segundo Luz (2013), contraprestação pecuniária, já que existe o contrato de prestação de serviços, abrindo precedente para o financiamento total por parte do Estado de serviços prestados pela iniciativa privada, conforme já previsto na Lei n. 8.987/1995 e Lei n. 9.074/1995.

Importante frisar que a legislação das PPP é mais específica para situações que envolvam valores vultosos, ou seja, acima de 20 milhões, dentre outras regras. No entanto, a lei que instituiu a PPP é mais uma das que solidificam a participação do setor privado no público, contribuindo para a terceirização.

A terceirização, em seu sentido amplo, abrange as formas pelas quais “se busca a diminuição do tamanho do Estado”. Ela pode abranger, dentre outras formas a contratação de terceiros “em que a Administração Pública celebra ajustes de variados tipos para buscar a colaboração do setor privado [...]”. (DI PIETRO, 2015, p. 217).

Um exemplo desses ajustes são os contratos de prestação de serviços que têm por objeto a execução de determinadas atividades complementares aos serviços, mediante remuneração pelos cofres públicos, a exemplo dos contratos firmados com as empresas

fornecedoras de Sistemas Privados de Ensino. A Lei n. 8.666/1993 determina que serviço “é toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, como demolição, manutenção [...] ou **trabalhos técnico-profissionais**”. (DI PIETRO, 2015, p. 233, grifo nosso). Nesse último serviço, são enquadrados os prestados pelos sistemas privados de ensino.

A participação do setor privado pode ocorrer somente de forma complementar (conforme art. 199 da CF), de modo a impedir que o contrato tenha por objeto o próprio serviço como um todo, em especial, nos serviços sociais, seja na área da saúde ou da educação. Não há, portanto, possibilidade de transferência ao privado da gestão operacional (DI PIETRO, 2015). Mesmo existindo a possibilidade de financiamento total do objeto contratado, o Poder Público não pode delegar a outrem o serviço na sua totalidade, pois o parceiro deve assumir somente a execução material de uma atividade prestada à administração pública.

Em se tratando de parcerias que resultem em contrato de prestação de serviços, seu objeto é apenas a gestão material da atividade, visto que a direção do serviço, ou seja, o que é designado por gestão estratégica²⁰⁰ pertence obrigatoriamente a uma pessoa pública, a quem cabe a última palavra quanto à escolha dos objetivos. Desse modo, quando há contrato de prestação de serviços, o prestador é um simples executor material, sendo que o Poder Público continua a ser o prestador direto do serviço e pode definir os objetivos a serem cumpridos na parceria.

O contrato de prestação de serviço é um dos instrumentos mais utilizados nas parcerias nos municípios pesquisados. Além dele, encontramos ainda o termo de cooperação, como demonstraremos a seguir.

5.1.1 Instrumentos legais na consolidação das parcerias público-privadas no campo da educação nos municípios pesquisados

Como vimos anteriormente, o aparato jurídico oferece uma base legal suficientemente organizada para a efetivação da relação público-privada no campo educativo. A legislação, ao introduzir o Contrato de Gestão, permitiu a consolidação de parcerias com o público não

²⁰⁰ No modelo gerencialista proposto pela reforma, “A gestão pública envolve planejamento estratégico. [...], o planejamento gerencial envolve uma definição pormenorizada dos processos a serem seguidos e das estratégias a serem adotadas, dependendo das respostas”. Nesse sentido, a formulação de políticas permanece centralizada, enquanto que a execução pode ser descentralizada. Por isso, a reforma pensa em termos de governança e não em termos de governo. (BRESSER-PERREIRA, 2008, p. 400).

estatal, cujas legislações dos últimos anos (2014/2015) caracterizam o Marco das Organizações Sociais.

Além da participação das organizações da sociedade civil na gestão pública para a prestação de serviços públicos de relevância social, outro grupo se destaca nessa função: as empresas lucrativas.

As formas pelas quais esses dois grupos firmam parcerias nas gestões públicas municipais, nos municípios pesquisados, estão explícitas no quadro abaixo. Observa-se que, embora pareça simples, a determinação do instrumento que designa a parceria é conduzida pela natureza jurídica do parceiro, da qual decorre a forma procedimental para definição da parceria, observada a legislação em vigor.

Quadro 13 – Características gerais dos aspectos legais que marcam as parcerias nos municípios pesquisados

Município	Parceiro	Forma procedimental para definição do parceiro	Propositor inicial da parceria	Objeto da parceria	Processo de escolha da Instituição parceira	Instrumento de formalização da parceria entre poder público e o setor privado	Natureza jurídica do parceiro
Chapecó	VEZ – Instituto Unibrasil para o desenvolvimento da ciência e cultura/2013 e 2014	Licitação: pregão presencial pelo menor preço	Poder Público Municipal	Contratação de empresa para prestação de serviço de implantação de sistema educacional [...]	Edital de licitação (n. 01/2013 e n. 05/2014)	Contrato de prestação de serviço n. 47/2013 e n. 13/2014	Associação Privada
	IAS/2015	Informal	Instituto Ayrton Senna	Projeto Rubrica para o desenvolvimento das competências socioemocionais	Convite que partiu do IAS	Termo de cooperação	Associação civil de caráter comunitário filantrópico, sem finalidades lucrativas
Xanxerê	Associação Franciscana de Sistema Bom Jesus/2009	Licitação: pregão presencial pelo menor preço	Poder Público Municipal	Aquisição de Materiais Didático-Pedagógicos, para o exercício do ano letivo de 2009	Edital de licitação nº 0009/2009	Contrato de prestação de serviço nº 28/2009	Associação Privada, sem fins lucrativos
	SEFE/ 2014	Licitação: pregão presencial pelo menor preço	Poder Público Municipal	Contratação de empresa especializada para Prestação de Serviços de	Edital de licitação nº	Contrato de prestação de serviço nº 28/2014	Sociedade empresária Ltda.

				Implantação de Sistema Educacional	17/2104		
Lindóia do Sul	Aprende Brasil (Editora Positivo) /2010	Licitação: pregão presencial pelo menor preço	Poder Público Municipal	Fornecimento de livros didáticos, juntamente com sistema de apoio ao ensino[...] para alunos e professores e material para alunos com deficiência.	Edital de licitação nº 01/2010	Contrato de prestação de serviço nº 23/2010	Sociedade empresária Ltda.
	Aprende Brasil (Editora Positivo) /2014	Licitação: pregão presencial pelo menor preço	Poder Público Municipal	Aquisição de materiais didáticos articulados a um Portal de Educação [...] capacitação e assessoramento pedagógico para o corpo docente e equipe diretiva	Edital de licitação nº 84/2014	Contrato de prestação de serviço Nº 6/2015	Sociedade empresária Ltda.

Fonte: Dados extraídos dos documentos locais dos municípios pesquisados e na junta comercial do Estado do Paraná (<http://www.juntacomercial.pr.gov.br/>), 2017.

Conforme o Quadro 13, observamos que os parceiros dos municípios pesquisados são do gênero Pessoas Jurídicas de Direito Privado, que, conforme se extrai do Código Civil (CC), art. 44, podem ser: I – as associações; II – as sociedades; III – as fundações; IV – as organizações religiosas (incluídas pela Lei n. 10.825, de 22.12.2003); V – os partidos políticos (incluídos pela Lei n. 10.825, de 22.12.2003); VI – as empresas individuais de responsabilidade limitada (incluídas pela Lei n. 12.441 de 11.07.2011). As parcerias nos municípios ocorreram com Associações e Sociedades. Sobre essas duas é que nos deteremos, visto serem parte do objeto de nosso estudo e com as quais os municípios mantêm parcerias.

5.1.1.1 A parceria com as associações civis sem fins lucrativos

A associação civil é uma das formas jurídicas assumidas pelo terceiro setor, além das demais existentes na legislação brasileira, como a fundação privada, as organizações religiosas e os partidos políticos. (SOUZA, 2010). Conforme o Quadro 13, os municípios de Xanxerê e Chapecó firmaram parcerias com associações civis.

Para Souza (2014), quando se fala em terceiro setor, deve-se logo traçar um cotejo com a atividade estatal. “Isto porque a atividade desenvolvida pelo Terceiro Setor, por suas características e *locus* de atuação, assume importante paralelismo em relação à atuação do

Estado”. (SOUZA, 2010, p. 55). Assim, abre-se espaço para um movimento de corresponsabilidade na execução das funções do Estado, sem afastar sua responsabilidade primeira pela adequada satisfação das necessidades sociais. Desse modo, “a atividade prestacional dentro do seu espaço de participação, o Terceiro Setor estará desenvolvendo serviço público social na condição de delegatário do Estado ou serviço de relevância pública no exercício de direito próprio”. (SOUZA, 2010, p, 89).

As associações civis sem fins lucrativos presentes nos municípios firmaram parcerias por meio de duas maneiras: uma, cujo procedimento foi a licitação e resultou no instrumento contrato de prestação de serviço (VEZ e Bom Jesus), e o outra, uma parceria que se consolidou pelo termo de cooperação (IAS). E qual o motivo para diferença no procedimento de escolha do parceiro, visto que as parcerias entre Estado e as Organizações da Sociedade Civil são regidas pela Lei n. 13.019/2014 e alterações?

Importante salientar que, muito embora as associações civis se caracterizem como pessoas jurídicas de natureza privada, sem fins lucrativos, elas não estão impedidas de participarem de licitação. Isso porque o objeto das licitações nos municípios não pertence necessariamente apenas a instituições sem fins lucrativos, como VEZ – Instituto Unibrasil e Bom Jesus, mas são produtos ofertados por inúmeras outras empresas, as quais se enquadram na figura de sociedades, ou seja, empresas que exercem atividades econômicas de fins lucrativos.

Como os municípios de Chapecó e Xanxerê desejavam contratar empresa que oferecesse por objeto “prestação de serviço de implantação de sistema educacional”, o qual é fornecido por diversas pessoas jurídicas de direito privado, a legislação em vigor prevê a necessidade de licitação, visto que a regra para aquisição de qualquer produto é a observância do comando geral da Lei n. 8.666/1993²⁰¹. A exceção é a dispensa de inexigibilidade e de licitação e que não se enquadram na situação verificada.

Muito embora as atividades prestacionais desenvolvidas pelas entidades do terceiro setor, em seu espaço de participação, não possam ser consideradas como atividades econômicas (SOUZA, 2010), parece-nos que, nesse caso, tanto a VEZ, que forneceu o material apostilado em Chapecó da marca SEFE, como o Sistema Bom Jesus (Xanxerê), puderam, dentro dos limites apresentados pelo edital, cobrar pelos seus serviços da maneira que entenderam adequada.

²⁰¹ Conforme art. 2º da Lei de Licitações: “As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei”. (BRASIL, 1993).

A VEZ, conforme informações obtidas por meio da Junta Comercial de Curitiba, é uma associação privada, portanto sem registro nesse órgão e sim no cartório de títulos e documentos. Ela pôde participar da licitação em 2013 e 2014, conforme se extrai nos documentos obtidos no *site* do Tribunal de Contas de SC. A VEZ é a empresa mantenedora do SEFE, o que explica por que uma Associação aparece no contrato de prestação de serviços e entrega o material de outra marca – SEFE.

Por outro lado, a parceria entre o município de Chapecó e o IAS, desde o seu início em 2015, parece ter sido enquadrada nos regulamentos da Lei n. 13.019/2014. O instrumento utilizado para firmar a parceria naquele momento foi um termo de cooperação ou acordo de cooperação²⁰², o qual, “independente de quem proponha a parceria, o aspecto fundamental é a ausência de transferência de recursos públicos”. (NETO; TORRES, 2017). Nesse caso, quem tomou iniciativa para estabelecer a parceria foi o IAS e, segundo informações, não houve repasse de recursos financeiros por parte do município para o desenvolvimento do projeto, considerado piloto.

Essa parceria – IAS e município – está se consolidando de tal maneira que a rede está socializando a experiência pelo Brasil e a cada ano cresce o número de professores que se capacitam. Não é por menos que foi aprovada, em 25 de agosto de 2017, na Câmara de Vereadores de Chapecó, a Lei Ordinária n. 7.018, que institui a Política de Educação Integral no município. O texto apresenta-se distribuído por seis artigos, sendo que o art 2º, cujo conteúdo versa sobre suas diretrizes, possui seis incisos, dos quais quatro nominam a importância do trabalho com competências socioemocionais.

I - a educação deve visar ao pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, nos termos da Lei Orgânica do Município e da Lei Complementar nº 48/1997 que criou o Sistema Municipal de Ensino.

II - **as múltiplas dimensões das pessoas, referentes ao desenvolvimento de competências cognitivas e socioemocionais** relacionadas com qualidades pessoais, interpessoais, sociais e produtivas, devem ser contempladas nos Projetos Pedagógicos e nos currículos escolares.

III - **por competência é entendida a mobilização de forma integrada de conhecimentos, habilidades e atitudes, valores e emoções, para o relacionamento com os outros e consigo mesmo, o estabelecimento e o atingimento de objetivos e o enfrentamento de situações novas de maneira criativa e construtiva.**

IV - **competências socioemocionais e cognitivas são indissociáveis no desenvolvimento do currículo, interligando-se na construção de saberes**

²⁰² Acordo de cooperação é a nomenclatura encontrada na Lei n. 13.019/2014. Contudo, como não obtivemos acesso a nenhum tipo de documento que expressa a parceria entre o IAS e o Município de Chapecó, nos apropriamos da nomenclatura encontrada em reportagens locais – termo de cooperação.

da Base Nacional Comum e da Parte Diversificada, tratadas integradamente.

V - o currículo das escolas deve definir colaborativamente, com todos os atores da comunidade escolar, um conjunto articulado e flexível de competências norteadoras das ações educativas, bem como priorizá-las no processo educacional, considerando as diferenças e especificidades das modalidades de ensino, bem como a diversidade dos estudantes e das regiões da cidade.

VI - os projetos pedagógicos e os currículos devem prever tempos flexíveis, espaços diversificados e infraestrutura adequada, com estratégias e metodologias pertinentes para que se promova intencionalmente a formação multidimensional dos estudantes. (CHAPECÓ, 2017, destaques nossos).

A lei supracitada apresenta-se de forma genérica, ou seja, reconhece as competências socioemocionais como princípio de uma educação integral, porém não nomina o seu propositor²⁰³. Se compararmos o conteúdo dessa lei com o dos documentos publicados pelo IAS (explorados no item 3.2.1.1), veremos que concordam tanto no que diz respeito aos conceitos quanto nas necessárias mudanças curriculares para a implementação.

Com a aprovação da Lei n. 7.018/2017, a Política de Educação Integral, sob a perspectiva do desenvolvimento de competências socioemocionais do IAS, se torna uma ação obrigatória para todas as escolas da rede. Aliás, em entrevista à Rede Ric Record²⁰⁴ (Chapecó/SC), o diretor de Articulação e Inovação do IAS, Mozard Neves Ramos, anunciou com antecedência que, devido aos resultados positivos apresentados no trabalho com as competências socioemocionais, o projeto já havia sido aprovado na Câmara de Vereadores.

Na entrevista à emissora de televisão, o presidente disse que o projeto “*é uma metodologia que se apresenta em sala de aula para que essa, de alguma maneira, possa aparecer de forma intencional no currículo escolar*”. Sobre a transformação dessa iniciativa em política pública, Mozard diz ser necessária

[...] para que possa ser desenvolvido no âmbito de todas as escolas públicas desejosas de implementar essas habilidades para melhorar não só a qualidade do ensino, para nossos alunos tanto do ponto de vista pessoal como social. Porque não é somente ampliar a aprendizagem, mas é muito mais preparar essas crianças para esses novos tempos do século XXI.

Contudo, a lei municipal não se apresenta apenas como forma de estender a política para toda rede. Tem outras implicações. Conforme a legislação determina, as *Associações* (como o IAS), quando o objetivo da parceria com a administração pública é a consecução de

²⁰³ Na proposição de lei, nominar seu propositor e/ou a entidade responsável pela construção do conceito seria violar o princípio constitucional da impessoalidade.

²⁰⁴ Disponível em: <<https://ricmais.com.br/sc/programas/balanco-geral-chapeco/chapeco-instituto-ayrton-senna-desenvolve-projeto-em-escola-publicas>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

finalidades de interesse público, nesse caso há que se observar, inclusive, as regras da Lei n. 13.019/2014 e alterações, ou melhor, a necessidade de chamamento público. Este procedimento não foi posto em prática em 2015, quando houve a parceria entre o IAS e o Poder Público de Chapecó, visto que a referida lei ainda não estava vigendo para os municípios, conforme observa-se no art. 88, § 1º -, “para os municípios, esta Lei entra em vigor a partir de 1º de janeiro de 2017”.

Contudo, a promulgação de lei que institui a Política de Educação Integral no município descarta a necessidade de chamamento público, porque possibilita a inexigibilidade deste procedimento de que trata a Lei n. 13.019/2014 e alterações.

Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015). (BRASIL, 2014, grifos nossos).

A institucionalização das competências socioemocionais como modelo educativo é uma proposta do Instituto Ayrton Senna, muito embora a OCDE, em nível mundial, represente o órgão que instituiu esses preceitos como forma de uma educação para os desafios que se colocam aos jovens no século XXI. Assim, não há outra organização social que tem proposta educacional igual à do IAS, o que se enquadra no texto da lei supracitada quando se refere à “inviabilidade de competição”.

Além de se tornar desnecessário articular instrumentos de parceria, outra implicação é a financeira. Se, no atual termo/acordo de cooperação estabelecido entre o IAS e o município, não houve por parte desse último repasse de recursos ao primeiro, a partir da institucionalização da lei, é possível a destinação financeira a fim de viabilizar a nova política em âmbito local. Logo, o projeto piloto, que era considerado apenas uma experiência, consolida-se como política pública, por meio da legislação e garante a consolidação do conteúdo educacional do projeto inicialmente proposto. Isso, inclusive, pode implicar a

desoneração do IAS, que, até o momento, ofertava a formação com pessoal e material próprio²⁰⁵.

Outra implicação decorrente da aprovação de lei municipal é a conquista de mais aliados pertencentes a associações de municípios próximas, os quais poderão ser influenciados por essas políticas ou ainda serem pressionados a implementá-las, por meio de decisões centralizadas.

O que temos visto e mencionado na tese é a construção de uma rede que se articula e se constrói em prol das competências socioemocionais, que, além de novos adeptos do tipo “instituições privadas” preocupadas com a formação dos jovens, os conceitos aparecem sistematizados em propostas de ensino oficiais nacionais como a própria BCNN e, também, como política pública nos municípios. O efeito é cíclico, ou seja, tarda, porém também chega aos entes subnacionais.

Quando tomamos a relação do IAS com a educação pública, observamos que estão presentes em políticas públicas educacionais. “Além da atuação direta nas escolas, o Instituto, através de sua presidente, influencia a direção das políticas educacionais se valendo da sua atuação em várias outras instituições”. (PERONI, 2015b p. 107). Ademais, o IAS tem relações com o MEC, Secretarias Estaduais e o CONSED, assim como a Undime, atuando diretamente com o conteúdo pedagógico e na gestão, e, para executar esses Programas, se vale das parcerias em redes. (PERONI, 2015b). Nesse caso, a partir do presente estudo, percebe-se que o IAS vem alargando sua expansão em rede em conjunto com a FIESC.

A lei ora analisada institucionaliza as competências socioemocionais como parâmetro à educação integral, assim, não será mais necessário instrumento jurídico para a parceria, visto que a rede já incorporou a proposta por meio de lei própria.

Vemos, portanto, que a construção das parcerias entre o poder público e o setor privado, nesse caso, em específico do IAS, tem um aparato jurídico que garante legitimidade, tanto do ponto de vista legal quanto conceitual, visto que a proposta das competências socioemocionais se mostrou muito positiva para a rede, muito embora não encontramos justificativas que evidenciassem tal conclusão auferida e divulgada pelo próprio IAS. Aos poucos, ocorre a institucionalização da proposta apoiada por inúmeras entidades sem, no

²⁰⁵ Tivemos o cuidado de proceder à análise das possibilidades do que possa vir a ocorrer com a institucionalização de lei municipal, no sentido de não oferecer respostas acabadas, visto que o Sistema de Ensino possui autonomia para definição de suas próprias políticas. Considerando ainda que o objetivo desse trabalho é levantar elementos que nos permitam entender o processo de construção das parcerias, nos cabe apenas apontar que a lei local contribui para a consolidação da relação público-privada, ou melhor, se constitui como mais um aparato jurídico que legitima a concepção que vem do setor privado em política pública.

entanto, ter sido debatida, fosse por meio de conferências de educação ou outros espaços coletivos, previstos na legislação do Sistema Municipal de Ensino.

Ao incorporar diretamente o conteúdo das competências socioemocionais no sistema público de ensino, o IAS acaba direcionando o que deve ser trabalhado no interior da escola. A execução dessa política, mesmo sendo dos professores da rede, incorpora o ritmo e os conceitos da proposta externa. Por fim, e não menos importante, cumpre resgatar as análises que fizemos no item 2.4, quando falávamos de regulação e multirregulação. Barroso (2003) nos ajudou a entender que a regulação compreende não somente a produção de regras, mas também a forma como os atores agem a partir delas. A lei ora aprovada na Câmara de Vereadores de Chapecó é a regra que conduz a ação de todos os envolvidos com a rede de ensino e que consolida de vez o conteúdo dos parceiros. Assim, a direção e execução das políticas educacionais no município se constituem instrumentos reguladores, os quais se utilizam da norma para sua consolidação.

5.1.1.2 A parceria entre o poder público e as sociedades

Além de as parcerias terem sido desenvolvidas entre o poder público e as organizações da sociedade civil – associações (IAS, Bom Jesus e VEZ) –, também tem sido comum, na relação público-privada, encontrarmos empresas do setor privado lucrativo vendendo seus produtos e serviços.

As sociedades também são pessoas jurídicas de direito privado, conforme demonstramos anteriormente – CC, art. 44, II. (BRASIL, 2002). Elas são reguladas pelo Livro II, da parte especial, do Código Civil. No artigo 981 encontra-se o conceito de sociedade: “celebram contrato de sociedade as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados”. (BRASIL, 2002).

Desse modo, “a *sociedade* a que faz menção o CC é aquela que promova partilha dos resultados entre os interessados, ou seja, de finalidade lucrativa. São as empresas, o que é suficiente para excluir esta categoria do conceito de Terceiro Setor”. (SOUZA, 2010, p. 93). Considerando essa distinção, a relação público-privada nos municípios pesquisados abarca duas pessoas jurídicas, as associações e as sociedades. Muito embora a primeira não possua fins lucrativos, ambas pertencem ao setor privado.

Na contratação de uma sociedade, ou melhor de empresas do ramo educacional, como o SEFE e o Sistema Positivo (Aprende Brasil), há, por parte do poder público, interesse por

um produto ou serviço e, portanto, paga-se por isso. Nesse caso, a lei que rege a contratação de empresas é também a Lei das licitações – n. 8.666/1993. Para Neto e Torres (2017, p. 295),

[...] licitação é o procedimento prévio de seleção por meio do qual a Administração, mediante critérios previamente estabelecidos, isonômicos, abertos ao público e fomentadores da competitividade, busca escolher a melhor alternativa para a celebração de um contrato.

Conforme indicado no Quadro 13, a modalidade de licitação que ocorreu nos municípios é o pregão, usado para a contratação de bens e serviços comuns. Para dar impulso ao processo licitatório, o município deve apresentar inicialmente um termo de referência, o qual deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, cronograma de execução, definição de métodos, estratégias, critérios para aceitação do objeto, os deveres do contratado e do contratante, dentre outros aspectos. (NETO; TORRES, 2017).

O conteúdo dos termos de referência nos municípios pesquisados foi analisado no Capítulo 3, muito embora não tenhamos tido acesso ao do município de Chapecó, pois os documentos não estão disponíveis nos portais da transparência, mas fazem parte do processo de licitação interno.

O instrumento jurídico da parceria entre o poder público e as empresas é o contrato de prestação de serviços, em que as partes têm obrigações. O poder público deve zelar pelo objeto licitado, prazos, bem como pelo pagamento expresso no documento, sendo que continua a ser o prestador direto do serviço, pois definiu os objetivos a serem cumpridos na parceria. Já o prestador/empresa é um simples executor material na prestação do serviço contratado. No caso em tela, há que se considerar que os contratos de prestação de serviços firmados entre municípios e Sistemas Privados de Ensino se caracterizam como uma forma de terceirização, pois existe contratação de terceiros. Por meio de processo licitatório, o objeto da contratação é uma empresa privada, que se torna responsável pela execução de determinadas atividades complementares ao serviço educacional, ou seja, pela execução material. A administração pública, mesmo pagando pelo serviço, tem sob sua responsabilidade a gestão desse serviço.

Ao falar da terceirização na área da educação, Di Pietro (2015, p. 235) lembra que, quando prestada pelo Estado, deve ser observado o princípio da gestão democrática no ensino público, “o que significa a participação do particular e não a transferência da gestão ao particular. Desse modo, se afasta a terceirização do serviço como um todo”.

Em que pese ser no todo ou em parte, a terceirização existe a partir do conceito anteriormente explicitado. Isso abre espaços para novas possibilidades de fazer educação, tanto ideológicas como de ferramentas, e que podem ou não estar afinadas aos propósitos declarados pelos governantes e definidos em seus planos educacionais, a exemplo do Plano Municipal de Educação e da própria Lei do Sistema de Ensino, os quais analisaremos a seguir. Mas, antes, propomo-nos a refletir sobre o que significa, também sob a ótica jurídica²⁰⁶, a direção e execução das políticas educacionais quando há parcerias.

5.1.1.3 Sociedade e associações na direção e execução das políticas educacionais nos municípios pesquisados

Nas parcerias, a prestação de serviço nos municípios pesquisados ocorre por meio de pessoas jurídicas de direito privado (com ou sem fins lucrativos), cuja execução e direção a elas pertence. Desse modo, na prestação de serviços públicos há dois elementos significativos – a direção e a execução, que no caso da educação se convertem em ações educacionais.

Peroni (2016),²⁰⁷ com base em Rhodes (1996), Ball e Junemann (2012), tem destacado também esses dois elementos que estão presentes no processo de privatização das políticas educacionais brasileiras. Segundo a autora, o Movimento Todos Pela Educação é um exemplo de direção, em que os empresários influenciam o governo federal nas questões educacionais, ou seja, no conteúdo da proposta. A execução ocorre principalmente para as classes populares, quando, por exemplo, a execução da política educacional em creche fica sob a responsabilidade do setor privado. Também destaca que pode haver as duas formas (execução e direção) de maneira conjunta, ou seja, define-se o conteúdo da parceria e executa-se sua proposta através da formação, avaliação e monitoramento, inclusive premiando e impondo sanções.

Segundo Rhodes (1996, p. 655), a questão da direção é central para análise da gestão pública, pois é sinônimo de governança – “*NPM is relevant to this discussion of governance because steering is central to the analysis of public management and steering is a synonym for governance [...]*” – enquanto que a execução (*roowing*) é a prestação de serviço.

Conforme Rhodes (1996), os governos empresariais/gerenciais descentralizam a autoridade, sob o pretexto da gestão participativa, mas com preferência pelos mecanismos de

²⁰⁶ Nos referimos “também sob a ótica jurídica”, pois Peroni (2005b) já desenvolve excelentes análises sobre o tema, a partir de autores internacionais.

²⁰⁷ Disponível em: <<http://www.anped.org.br/news/vera-peroni-ufrgs-serie-conquistas-em-risco-defesa-da-educacao-publica>> Acesso em: 13 dez. 2016.

mercado. E eles se concentram não apenas em fornecer serviços públicos, mas em catalizar todos os setores – públicos, privados e voluntários – em ação para resolver os problemas de sua comunidade. Desse modo, quanto menos governo e mais governança, ou seja, maior participação da sociedade civil (dominada pelas empresas privadas), mais haverá direção (*steering*). Nessa perspectiva, a boa governança para um serviço público eficiente envolve, dentre outros elementos gerenciais, um sistema judicial independente e um enquadramento jurídico para fazer cumprir os contratos. Em síntese, uma boa governança alia a nova “gestão pública” à defesa da democracia liberal²⁰⁸.

No Brasil, a passagem da direção e execução das políticas sociais para o público não estatal, principalmente por meio de parcerias, foi intensificada nos governos seguintes à Reforma do Estado, cujos instrumentos são, por exemplo, a Carta de Brasília (2009), que apresenta uma proposta de gestão pactuada pelo Ministério do Planejamento e secretários estaduais de administração com os princípios da gestão gerencial, e outros documentos como “Gestão pública para um país de todos”, Plano de Gestão do Governo Lula, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (PERONI, 2015b).

Contudo, a direção e execução das políticas educacionais também estão presentes nas parcerias que os entes federados firmam com empresas privadas lucrativas (sociedades), que não somente as associações.

As contribuições dos autores (RHODES, 1996; PERONI, 2015b, 2016) conduzem nosso olhar para o quanto a relação público-privada é permissiva para um modelo de educação que se distancia da práxis, mas, por outro lado, a aproxima dos fundamentos do mercado e do gerencialismo, visto que toma de todas as formas os rumos da educação – da direção (conteúdo) à execução.

Anteriormente afirmamos que, no caso dos contratos de prestação de serviço²⁰⁹, o prestador é um simples executor material, “persistindo o Poder Público como o sujeito diretamente relacionado com os usuários e, de conseguinte, como responsável direto pelos serviços”. (PI PIETRO, 2015, p. 230). Dessa forma, o serviço (educacional) continua a ser prestado diretamente pelo setor público, que apenas se serve de um agente material. (DI PIETRO, 2015).

²⁰⁸ Sobre democracia liberal e social democracia ver tese de Peroni (2015b). A autora explora as questões relativas ao assunto por meio de diferentes autores, cujo foco do debate gira em torno dos fundamentos defendidos pela terceira via. A democracia, nesse sentido, é compreendida como a maior participação da sociedade assumindo tarefas que até então eram do Estado. É o esvaziamento da democracia como luta pelos direitos sociais.

²⁰⁹ Aqueles firmados com o setor privado, decorrente da necessidade de licitação.

Ocorre que, com base no autor francês Gilles J. Guglielmi (1994²¹⁰), Di Pietro (2015) afirma que é necessário distinguir muitas funções na atividade de serviço público. A primeira função é a mais concreta (execução), pois é mais fácil de identificar quem, de fato (qual a pessoa jurídica), realiza as operações de prestação de serviço. No nosso caso, identificamos que são as empresas privadas lucrativas que executam as atividades de formação de professores, gestores e pais, além da elaboração do material a ser entregue aos alunos, e que, de certo modo, acaba definindo os conteúdos escolares que serão trabalhados na sala de aula.

A outra função é a que concerne à direção do serviço público – a gestão estratégica. Na direção, a identificação é simples, pois deve pertencer obrigatoriamente a uma pessoa pública e ela (a direção) se analisa pela pergunta: a quem cabe a última palavra quanto à escolha dos objetivos? (GUGLIELMI, 1994, apud DI PIETRO, 2015).

Pelo que temos observado e evidenciado nesta tese, a direção é feita pelos parceiros, especialmente porque o material apostilado entregue nas escolas públicas tem um padrão que, muito embora se diga que retrata a realidade local (no caso de materiais relativos ao município e estado), é produzido em larga escala com poucas adaptações. Desse modo, em que pese aparentar que são as secretarias de educação que definem o que se espera do material, os objetivos que desejam ser alcançados com o conteúdo das apostilas, a última palavra é do dono do material, do seu produtor.

E, por fim, a outra função na atividade de serviço público diz respeito às tarefas concernentes à gestão operacional – regulação e otimização, ou seja, trata-se de assegurar a continuidade do serviço, a logística, a resolução de conflitos, as faltas e as urgências (regulação), além de realizar as operações pelo menor custo e adaptações previstas no quadro jurídico existente (otimização). Desse modo, essa função é heterogênea, visto que, em certos casos, as regulações são feitas pela pessoa jurídica contratada e as otimizações são decididas pelo poder público. (DI PIETRO, 2015).

Conforme as distintas funções, Di Pietro (2015, p. 231) conclui que “a gestão estratégica, ou seja, a direção incumbe sempre à pessoa jurídica pública titular do serviço”. Vemos, portanto, que o significado atribuído pela literatura da área jurídica tem sentido semelhante aos conceitos de direção e execução apresentado por Rhodes (1996) e Peroni (2015b, 2016). Entendemos importante tal perspectiva, pois é pacífico que o Estado deva garantir o direito à educação, pois ela é “um direito público subjetivo”, conforme determina a Constituição Federal, art. 208, VII, § 1º. (BRASIL, 1988).

²¹⁰ GUGLIELMI, G. **Introduction au droit des services publics**. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1994.

Contudo, as contribuições dos autores como Rhodes (1996) e Peroni (2015b, 2016), ao trazerem para o debate as análises sobre a direção e execução das políticas educacionais nas parcerias, nos ajudam a analisar que o Estado, por meio delas, veste-se de argumentos, que ao mesmo tempo mostram a sua responsabilização com a educação (obrigatória e subjetiva), como também coloca na mão de terceiros (setor privado lucrativo e não lucrativo) a execução e direção dos serviços. E o Estado faz tudo isso com uma nova linguagem, um discurso que institucionaliza uma ideologia que sublima a sua modernização e dos serviços pelos quais é o único responsável. A nova ideologia está baseada na competitividade, na avaliação (produtividade), em resultados, em detrimento dos processos, na culpabilização do professor pelo fracasso educacional do indivíduo, enfim, numa série de argumentos que, *a priori*, demonstram que uma boa educação somente pode ser pensada pelo setor privado²¹¹.

Ao contrário dessa visão de mundo, segundo Saviani (2010), torna-se fundamental reverter a tendência de diluir as responsabilidades para as iniciativas de filantropia e voluntariado, que nos faz voltar à época moderna.

É como se estivéssemos retornando ao início da era moderna quando a questão da instrução popular era tratada como um problema de caridade pública. Essa fase foi ultrapassada e a ela não devemos jamais retornar, sob pena de anularmos todo o desenvolvimento da sociedade moderna, que desembocou na tese da escola pública universal, gratuita, laica e obrigatória, concebida como direito de todos e dever do Estado. (SAVIANI, 2010, p. 386).

Sob a ótica do autor, algumas poucas conquistas educacionais estão se tornando menos públicas e menos estatais, visto que a relação público-privada tende a diluir e limitar os conceitos da escola pública universal, conforme já analisamos na seção 2.2.1, justamente pelo “livre arbítrio” do setor privado empresarial na educação.

Peroni (2015b) conclui em suas pesquisas sobre a relação público-privado que, no Brasil, tanto a direção quanto a execução estão sob a égide dos empresários do ensino. Também corroboramos essa constatação com esta tese. No entanto, segundo Di Pietro (2015), a direção sempre deveria ser do poder público. É claro que reconhecemos que isso pode

²¹¹ Na matéria publicada no *site* da FIESC (*newsletter online*, 30.08 a 06.09.17), “Precisamos de pessoas críticas, autônomas e responsáveis”, Viviane Senna em palestra proferida em Chapecó, reforçou que o IAS é absolutamente exceção em matéria de oportunidade. Segundo a notícia, lemos: “Viviane Senna, ao iniciar sua palestra, lembrou um episódio no qual um repórter perguntou ao Ayrton qual era o segredo do sucesso e ele respondeu que teve oportunidade. “Não a que você cria, mas quando alguém abre uma porta para você. **O grande problema é que somos absoluta exceção em matéria de oportunidade e o grande desafio é transformar pessoas como nós em regra.** É ter acesso às oportunidades básicas, num país para todos”, salientou. “De todas as oportunidades, a mais importante e crítica chama-se educação, a única que oferece desenvolvimento de capacidades e talentos. Por isso estamos aqui, para dar essa oportunidade”, completou. Disponível em: <www2.fiescnet.com.br>. Acesso em: 30 ago. 2017.

acontecer burocraticamente, ou seja, quando há o chamamento por meio de editais e nos próprios contratos de prestação de serviços firmados, encontramos justificativas que demonstram que o poder público é quem direciona os objetivos, ou seja, descreve o que deseja comprar.

Nas falas das entrevistadas das secretarias de educação, é possível percebermos que, por parte do município, houve solicitação de alterações do material original/próprio dos sistemas de ensino, especialmente de temas para a formação docente. Num dos municípios, segundo relatos, a empresa oferecia uma lista de conteúdos para escolha daqueles que deveriam ser trabalhados com os professores e a secretaria poderia escolher e complementar, bem como o material apostilado sofreu algumas adequações solicitadas pelos professores da rede. Noutro, os temas de formação eram escolhidos de acordo com a realidade local, muito embora a empresa apresentasse o programa próprio. Para uma das entrevistadas, a secretaria de educação “*não aceita que venha de cima as coisas*”. Nesse município, não se evidenciou mais nenhuma fala que pudesse completar essa afirmação, muito embora a apostila seja a mesma de qualquer outro município que contrata o sistema privado por eles adotado.

No entanto, sabemos que o direcionamento dado pelas secretarias de educação por meio da definição dos objetivos não é substancialmente materializado na prestação dos serviços executados pelos parceiros. As orientações acabam se diluindo e transformando-se em eixos comuns para diversos locais, o que para a empresa contratada facilita e barateia os custos da prestação do serviço. Dessa forma, muito embora a literatura da área jurídica indique que a direção dos serviços, quando houver contratação destes por parte da administração pública, deva ser do ente público, a realidade demonstra que está sob a égide dos parceiros a maior parte da definição dos objetivos, dos tempos, dos espaços e da própria concepção de educação e que, aos poucos, vai se consolidando por meio de práticas das empresas privadas.

Caso similar também se passa com as parcerias com instituições do terceiro setor, as chamadas sem fins lucrativos. No caso do IAS, já afirmamos acima que a direção, materializada por meio das competências socioemocionais, institucionalizou-se por meio de legislação favorável ao controle da direção.

Com o arcabouço legal que legitima as parcerias, sejam elas com organizações sem fins lucrativos (*associações*) ou com empresas (*sociedades*), a direção e a execução das políticas educacionais ficam a cargo do setor privado. Mesmo que o poder público seja quem deveria dar a direção, a última palavra não cabe a ele. Nesta tese, vimos que a concepção que fundamenta as competências socioemocionais está cada vez mais forte e institucionalizando-

se por meio de lei, como o caso de Chapecó. A direção do conteúdo da educação, construída pelo público não estatal, está dada e, ao mesmo tempo, inclusive no mesmo município, há a presença da direção e execução do conteúdo por meio dos sistemas privados.

Nesta tese, temos por objetivo entender como ocorre o processo de construção das parcerias entre os setores público e privado, sendo necessário apontar seus elementos. Observamos que, nessa construção, cuja legislação é facilitadora desses processos, a direção e a execução das políticas educacionais por parte dos parceiros externos complementam uma análise necessária que fortalece os argumentos legais.

Em se tratando de regulamentos legais inerentes aos municípios pesquisados, a seguir refletiremos sobre as principais leis educacionais dos municípios e como essas tratam a relação público-privada.

5.2 A relação público-privada na legislação educacional dos municípios pesquisados

Duas importantes legislações direcionam o planejamento da educação nos municípios brasileiros, a saber, a Lei do Sistema de Ensino e o Plano Municipal de Educação. A opção em analisá-las justifica-se pelo fato de a primeira ser o fundamento legal que oferece e traça as diretrizes à existência da rede de ensino no âmbito dos entes federados, e a segunda, por conter o planejamento educacional local a longo prazo. Consideramos que, embora as leis dos sistemas apresentem-se como regras que ainda podem ser regulamentadas (por meio de decretos, outras leis, resoluções, PPP...), são também formas de planejar a educação. Portanto, tanto uma quanto a outra, compreendemos como atos legislativos que deveriam garantir a efetivação do direito à educação pública e gratuita, por meio de um planejamento orientado e intencional.

A educação é um direito social, logo para realizar-se não basta apenas a garantia jurídico-formal expressa em documentos oficiais. É necessário sua formalização e institucionalização no ordenamento jurídico, por meio de mecanismos sociais e econômicos articulados para atingir a sua concretização.

A intenção desta última seção da tese é analisar como as leis da educação nos municípios tratam da relação público-privada, ou seja, se, no processo de construção das parcerias, aspectos formais da legislação das redes de ensino são evidenciados.

5.2.1 Lei do Sistema Municipal de Ensino

Ainda no Capítulo 3, apresentamos argumentos que demonstram como os municípios se tornaram entes autônomos, definindo, à luz da Constituição Federal (CF), as suas próprias legislações. Por outro lado, um modelo descentralizado, tal qual o existente atualmente, também foi objeto de discussão/oposição, visto que houve o silenciamento na legislação em relação aos tributos que deveriam subsidiar as responsabilidades que os municípios assumiram com a conquista da autonomia.

Uma dessas responsabilidades é com a educação. A CF de 1988, complementada pela Lei n. 9.394 (BRASIL, 1996), definiu as competências e atribuições dos entes federados e estabeleceu a possibilidade de os municípios criarem seus próprios sistemas de ensino. Também foi previsto, como alternativa a essa opção, compor com o estado um sistema único ou manter-se integrado aos sistemas estaduais de ensino, conforme prevê a LDB. (BRASIL, 1996).

A discussão sobre o que seria um sistema de ensino não é contemporânea ao debate da CF, tampouco das propostas da criação do sistema nacional de educação debatido nas Conae²¹² ou nos planos de educação. A ideia de um sistema de educação foi objeto de debate por Anísio Teixeira, na ocasião em que foi designado para relatar o Plano Nacional de Educação no Conselho Federal de Educação. Para o relator, segundo Horta (1982, p. 87-88), o conceito de um sistema de educação está relacionado a “um conjunto de escolas vinculadas a unidades de população e, em rigor, a cada comunidade local”. A visão de Anísio Teixeira era de que a União deveria dar assistência financeira “à luz da necessidade da população escolar de cada município. Tornava-se necessário, portanto, avaliar o custo por aluno naquele município, seja no ensino municipal, seja no estadual”. (HORTA, 1982, p. 88).

Saviani (2010, p. 381), ao refletir sobre o Sistema Nacional de Educação, diz que “pode ser definido como a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante”. O Conselho Nacional de Educação, “na busca de dirimir dúvidas e firmar posições” (SARMENTO, 2005, p. 1372), também faz apontamentos sobre os sistemas de ensino e sua organização em nível municipal.

No Parecer do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica nº 30/2000, os pareceristas, ao observarem o que está posto sobre o assunto na CF e na LDB, compreendem um sistema de ensino como

²¹² Ver Saviani (2010).

[...] **instituições escolares** responsáveis pela oferta da **educação escolar** dentro de níveis e etapas discriminadas, com normas educacionais que, isentas de antinomias, dão **organicidade e unidade** ao conjunto sob o influxo dos **princípios, finalidades, valores e deveres** da educação postos na Constituição e na LDB e sob o competente **órgão executivo**. (BRASIL, 2000, p. 24-25, destaques do original).

Também em outro parecer – n. 42/2006 –, o CNE, com base nos conceitos de sistemas de ensino de Saviani, Gadotti e Romão (BRASIL, 2006), reforça “a importância de os municípios se organizarem em sistemas de ensino”. (BRASIL, 2006, p. 2).

Sob esse entendimento, muitos municípios brasileiros criaram seus próprios sistemas. Em Santa Catarina, conforme pesquisa de Santos e Nardi (2017), 280 municípios possuem leis de sistemas municipais de ensino, o que corresponde a 94,91% das redes municipais.

Com a criação da lei de sistemas municipais, potencializou-se um aumento da ação “dos municípios para garantir recursos e espaços de participação na defesa dos interesses locais, sendo possível entender o município como ente jurídico”. (SARMENTO, 2005, p. 1.372).

A criação de sistemas próprios de ensino é uma realidade dos municípios pesquisados nesta tese. Observamos que a legislação aprovada em cada cidade tem poucas diferenças entre si no texto da lei, bem como expressam os marcos da LDB n. 9.394 (BRASIL, 1996), no que diz respeito ao direito à educação, à sua democratização e gestão democrática.

Quanto às parcerias com o setor privado, não há referência explícita nas legislações, com exceção da parte dedicada à educação especial. O quadro abaixo traz um panorama do conteúdo das legislações municipais, com destaque para concepções democratizantes na educação da rede de ensino.

Quadro 14 – Lei dos Sistemas Municipais de Ensino dos municípios pesquisados – aspectos gerais

CHAPECÓ	XANXERÊ	LINDÓIA DO SUL
<p><i>Lei Complementar n. 48 de 22.12.1997*</i></p> <p>De maneira geral esta Lei quase não menciona, possíveis formas de parceria com o setor privado. As diretrizes contidas na Lei de Chapecó fomentam a gestão democrática da educação como um dos seus fundamentos – art. 23. Isso implica em diversas ações municipais que vão desde a eleição</p>	<p><i>Lei Complementar n. 3218/2010 **</i></p> <p>Na apresentação da Cartilha contendo a Lei, observa-se a importância atribuída ao Conselho de Educação e ao Plano Municipal quando lê-se: “A existência do sistema de ensino, com o conselho e o plano municipal de educação, todos instituídos por lei municipal, confirma que o município assume formal e politicamente a sua autonomia e o seu papel preconizados na Constituição Federal e na Lei de Diretriz”.</p>	<p><i>Lei Complementar n. 40/2000***</i></p> <p>No art. 48 observa-se uma atribuição ao CME, a saber: “estabelecer critérios para a celebração de convênios de cooperação e de parceria, com instituições sem fins lucrativos e especialmente constituídas e com atuação exclusiva na educação especial”. As parcerias que trata a presente Lei dizem respeito à formação</p>

<p>de gestores à participação da comunidade escolar na definição das políticas locais, com vistas a promoção de uma educação democrática incluindo ainda Conferências de Educação e construção do PME.</p> <p>Do mesmo modo que a gestão democrática, a efetivação dos PPP (art. 27) é destaque na garantia da educação. Desenvolvido em dois níveis (secretaria e escolas), deverá priorizar as concepções filosóficas e sociológicas do ensino, a avaliação, o currículo, a gestão democrática bem como a formação docente. Há uma preocupação com a formação continuada, tanto que em seu art. 69, a Lei trata de dizer que “A educação continuada, direito e dever dos profissionais da educação pública, terá a definição, o apoio, o planejamento e a coordenação geral da Secretaria Municipal da Educação em parceria com instituições de ensino superior que possuem cursos em atividade, reconhecidos e credenciados, nas áreas demandadas”.</p> <p>Ao Conselho Municipal de Educação esta Lei prevê atribuições normativas ao Sistema de ensino.</p> <p>Do mesmo modo que nos demais municípios, Chapecó tem em seu art. 60, que cabe ao CME estabelecer critérios “de caracterização das instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial, para fins de apoio técnico e financeiro pelo Poder Público”.</p> <p>Última alteração da Lei: 2011.</p>	<p>Nessa mesma apresentação, percebe-se ainda a forma com que foi construída a Lei do Sistema, ou seja, com a participação das escolas e dos profissionais do magistério.</p> <p>A Lei atribui grande importância a Gestão Democrática do ensino público – art. 26, cujos elementos de participação e autonomia norteiam a concepção democrática. Os instrumentos pelas quais se manifesta a gestão são as Conferências de Educação, o PPP, os Conselhos escolares e o Plano Municipal de Educação.</p> <p>O CME tem uma importante atribuição conforme se observa em diversos artigos da Lei, mas é no art. 86 que observamos: “as questões suscitadas em relação à interpretação e ao cumprimento do que dispõe a presente Lei serão resolvidas pelo Conselho Municipal de Educação”. Isso ajuda a explicar porque a Secretaria de Educação envia a maioria de suas ações ao CME. Em relação as parcerias que são efetivadas entre o setor público e o privado, a Lei não determina conteúdo explicativo em artigo específico, mas ao considerar o que são despesas na manutenção e desenvolvimento do ensino, coloca em seu art. 63, V e VI, respectivamente “realização de atividades-meio, necessárias ao funcionamento do Sistema Municipal de Ensino” e “concessão de bolsas de estudos a alunos de escolas públicas e privadas”. Observa-se ainda que no art. 71 do capítulo que trata da educação especial, “o órgão normativo do Sistema Municipal de Ensino estabelecerá critérios de caracterização das instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial, para fins de apoio técnico e financeiro pelo Poder Público Municipal”</p> <p>Desde a aprovação não teve alterações.</p>	<p>profissional continuada que deve ocorrer preferencialmente com a participação de instituições de ensino superior</p> <p>A Lei do Sistema é muito parecida com a de Xanxerê, especialmente no âmbito da gestão democrática, colocando a participação da comunidade nas decisões das políticas educacionais, por meio de conferências e do PME.</p> <p>Essa Lei está com termos e nomenclaturas de Leis nacionais em desuso, ou seja, não está adequada à LDBEN.</p>
--	---	---

Fonte: Xanxerê (2010), disponível em: <http://www.cmc.sc.gov.br/2012/index.php/legislacao/leis-municipais>. A versão da lei disponível no endereço é compilada, ou seja, só é possível visualizar o que está em vigor.

***<http://www.legislacaomunicipal.com/gedocnet/imagens/78510112000180/Lei00843.pdf>.

De modo geral, as leis dos sistemas municipais não preveem as parcerias nos municípios, ou seja, a lei que estabelece normas para o funcionamento da educação municipal

não condiz com realidade educacional atual. A menção em relação à educação especial é singular na relação público-privada, ou seja, o município pode repassar dinheiro e inclusive ceder funcionários, espaços e assessoria para as entidades privadas atenderem à educação especial. Para identificar essas instituições, o CME vai estabelecer critérios que usará para enquadrar aquelas que poderão ser beneficiadas. E, em Xanxerê, há a possibilidade de concessão de bolsa de estudos também para alunos que estudam em instituições privadas de ensino.

Porém a ausência na lei que organiza o sistema de ensino, no que se refere às parcerias, não se caracteriza como empecilho à efetivação da relação público-privada, visto que o arcabouço legal nacional não condiciona a previsão de ações de natureza privada nas leis locais. Há uma independência legal pautada nas premissas da reforma que facilitam as parcerias, como vimos anteriormente.

Portanto, na construção das parcerias nos municípios pesquisados, as leis de organização da educação local não interferem na efetivação da relação público-privado. Por outro lado, o que se observa é que elas preveem a efetivação de ações que envolvem a participação e a democracia e, no caso das decisões sobre as parcerias, constata-se que foram tomadas pelos órgãos gestores, cuja participação da comunidade escolar restringiu-se à aceitação e/ou avaliação de qual o melhor material a ser escolhido.

Se as leis dos sistemas potencializaram a ação dos municípios, as fazem a partir do entendimento local e dos interesses que se mostram viáveis a cada momento histórico.

Interessante notar que o PPP²¹³ do município de Chapecó detalha as ações locais e inclusive expõe concepções de ensino contrárias àquelas por eles adotadas. O PPP da Secretaria de Educação do município de Chapecó contempla o planejamento de todas as políticas educacionais municipais no período 2013-2016. O fundamento teórico que sustenta o PPP é o materialismo histórico dialético, cujas obras marxistas e de autores dessa corrente epistemológica também estão citados no documento, em especial os clássicos da psicologia sócio-histórica – Luria, Leontiev e Vigotski, e autores contemporâneos como Saviani e Vasconcelos. A proposta pedagógica detalha os principais conteúdos alinhados às políticas nacionais, bem como as concepções de criança, de planejamento, de ensino. As modalidades de ensino estão contempladas tanto na parte teórica quanto metodológica. Todos os programas desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Educação de Chapecó (SEDUC) aparecem no

²¹³ Disponível em: <http://www.propostacurricular.sed.sc.gov.br/pdfs/prop_chapeco.pdf>. Acesso em: 18 set. 2017.

PPP, bem como as funções dos conselhos no desenvolvimento de todas as políticas. Percebe-se preocupação com as normas locais, especialmente aquelas emitidas pelo Conselho de Educação.

Os projetos desenvolvidos com parceiros externos estão descritos no PPP e podemos visualizar parcerias com o governo federal (PNAIC, OBMEP, programas financeiros – PDDE...). Há parcerias com o Instituto Unimed Filial Chapecó, a Câmara dos Dirigentes Lojistas de Chapecó (CDL), o Sindicato do Comércio Varejista de Chapecó (Sicom), a BRF – Brasil Foods AS, a Cooperativa Central Aurora Alimentos. Não há esclarecimento dos projetos que são desenvolvidos com esses parceiros. Há ainda o projeto “Nosso planeta, nossa casa – Junior Achievement”, cujo objetivo é a aprendizagem sobre a importância da preservação do meio ambiente e o seu compromisso com a responsabilidade social.

O que chama a atenção, devido à concepção atribuída à gestão, é o Plano Estratégico. Segundo esse Plano, a meta de “Preservar e solidificar as parcerias (CHAPECÓ, 2016, p. 139), contribuindo cada vez mais com a excelência na educação, deve ser perseguida continuamente”. Isso porque a gestão estratégica privilegia a gestão sistêmica da educação, com desafio maior de organizar, sistematizar, planejar e executar novos patamares, enquanto instituição que busca a democracia, a inovação e a excelência educacional. “Um das ações implantadas foi a adesão à metodologia do Sistema SEFE, com a utilização dos materiais pedagógicos e livros didáticos, o mesmo também fornece a orientação e formação para educadores da Rede Municipal de Ensino”. (CHAPECÓ, 2013, p. 26).

Conforme vimos anteriormente, a gestão estratégica é princípio do modelo gerencial, cuja formulação de políticas pode ser pensada em termos de governança e centralizada pelo órgão central.

No município de Xanxerê, o PPP (2016) se caracteriza como um documento que se aproxima da realidade, contendo todas as políticas educacionais promovidas pela rede, bem como apresenta metas e estratégias executáveis. A concepção teórica que norteia o PPP é a concepção histórico-cultural da aprendizagem “numa perspectiva sócio-cultural, tendo como referência as teorias de Vigotski e Jean Piaget [...]”. (XANXERÊ, 2016, p. 36).

A parceria efetivada no município está descrita no PPP em forma de meta, metodologia e como projeto e/ou programa. A meta deseja oportunizar a participação das famílias nos encontros de formação disponibilizados pelo SEFE. A compreensão metodológica diz respeito ao encaminhamento que é dado pelo SEFE e que deve ser utilizado pelo professor, pois “permite interação com os alunos, identificação das experiências e dos conhecimentos que já possuem e ampliação da sua política pedagógica, enriquecendo cada

vez mais as atividades escolares”. (XANXERÊ, 2016, p. 59). Tratando a parceria como projeto e/ou programa, justifica a “necessidade de contratação que contempla os anseios dos professores e profissionais envolvidos com a educação [...] para unificar as oportunidades educacionais e oferecer qualidade de ensino para todos”. (XANXERÊ, 2016, p. 74).

Em Lindóia do Sul, a rede de ensino não possui um PPP, mas documentos existentes nas unidades educacionais.

As Lei dos Sistemas de Ensino, embora sejam documentos formalizados que apontam a organização da rede municipal, não traduz em nenhum município a realidade na relação público-privada.

As leis dos sistemas de ensino e os PPP são norteados pela gestão democrática, porém o desenvolvimento das políticas educacionais, ou seja, a ação prática, valoriza a relação público-privada, cujas decisões são centralizadas e verticalizadas, bem como repartidas com apenas um grupo da sociedade civil – o setor privado. Dessa forma, a retórica da democracia permeia os documentos, mas a materialização das políticas educacionais torna a gestão democrática em gerencialista, visto que a democracia é concebida como governança, cuja participação popular é substituída pela dos parceiros sociais.

Nesse sentido, a igualdade está apenas no campo formal, tanto quanto a liberdade se apresenta pelos limites impostos pela condição de classe do indivíduo. Assim, é salutar questionarmos que princípios democráticos regem a gestão democrática do ensino público, pois nos resta compreender, que no modo de produção capitalista, a democracia é uma abstração, logo a educação democrática é contextualmente definida a partir dos marcos sociais. Como nos lembra Martorano (2009, p. 25) “A democracia não existe no vazio; ela se relaciona com determinada estrutura social total que influi sobre ela, estabelecendo tanto pré-condições para sua constituição como condições determinadas para seu funcionamento”.

5.2.2 Plano Municipal de Educação

O estabelecimento do Plano Nacional de Educação está previsto no artigo 214 da Constituição Federal, bem como na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394, artigos 9º ao 11 (BRASIL, 1996).

O atual Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei n. 13.005 – prevê em seu art. 8º que os demais entes federados deverão, no prazo de um ano a contar da data de promulgação do PNE (25 de junho de 2014), construir os seus próprios planos municipais de educação (BRASIL, 2014).

Considerando a legislação nacional, os municípios trabalharam na construção e aprovação dos planos locais. Em Santa Catarina, a entidade responsável por coordenar os municípios para a implementação, revisão e aprovação dos Planos Municipais de Educação dentro dos prazos estipulados pela Lei n. 13.005 foi a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), como nos demais estados brasileiros (BRASIL, 2014). Os profissionais indicados para esses acompanhamentos em âmbito local eram chamados de Avaliadores Educacionais SASE/MEC/Undime-SC.

Segundo dados do SIMEC/MEC²¹⁴, 100% dos municípios catarinenses têm Planos Municipais de Educação com lei sancionada. Isso significa dizer que todas as 295 cidades têm seus respectivos PMEs.

Horta (1982, 1986) trabalha com primazia a ideia de plano, bem como o debate ideológico que permeou a construção do planejamento educacional brasileiro. As considerações do autor partem do período da elaboração da primeira LDB, quando a palavra plano era utilizada em três sentidos diferentes.

De um lado, a idéia de “plano de educação” focado numa perspectiva liberal, presente no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932, na Constituição de 1934 e em estudos posteriores dos educadores liberais, e concretizada no Plano Nacional de Educação, de 1937; de outro lado, a idéia de planejamento educacional integrado no planejamento econômico global, dominante nas conferências Interamericanas de Educação e em organismos de planejamento que surgiram no Brasil no início da década de 1960. Finalmente, a idéia de “plano de Educação “visto como simples elaboração de normas para distribuição dos recursos públicos destinados à educação. (HORTA, 1982, p. 19, destaques do original)²¹⁵.

A terceira ideia de plano é que prevaleceu na Lei de Diretrizes e Bases da década de 1960. Nela, o Plano Nacional de Educação aparece sob a influência do conceito de planejamento e desenvolvimento, no capítulo dos Recursos para a Educação, instituído o Fundo do Ensino Primário, do Ensino Médio e do Superior. Coube ao então Conselho Federal de Educação a elaboração de um plano para cada fundo. Em que pese ter sido construído em 1962, acabou se tornando um plano de aplicação de recursos federais para a educação. Devido à situação pós-1964, o governo federal optou por um planejamento centralizado, o que acabou por secundarizar o plano elaborado. Em 1967, com nova Constituição, os anos de ensino

²¹⁴ Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=SC&tipoinfo=1>. Acesso em: 6 set. 2017.

²¹⁵ Para maiores detalhes sobre a elaboração e concepção de plano, consultar Horta (1982). O autor detalha os debates ocorridos, as principais disputas contextualizando com o momento histórico, cuja atuação de intelectuais da educação, como Anísio Teixeira marcou o debate educacional do período.

aumentaram e houve a extinção da vinculação financeira para a educação (CURY, 2011); sem recursos, o plano já secundarizado, se tornou inócuo.

As décadas seguintes também não foram frutíferas para o estabelecimento e efetivação de um plano e, em 2001, é elaborado o Plano Nacional de Educação Lei n. 10.172 (BRASIL, 2001), sendo aprovada a versão aproximada do Projeto do Executivo. Conforme Saviani (2010, p. 391), “a proposta do Executivo, dado o empenho em organizar a educação na égide da redução de custos traduzida na busca da eficiência sem novos investimentos, revelou-se um instrumento de introdução da racionalidade financeira da educação”.

Cury (2009), referindo-se ao plano dos anos 2000, ressalta que ficou conhecido como plano anão: grande cabeça e pés pequenos, ou seja, metas estabelecidas sem a previsão de recursos necessários para garantir sua implementação. “Apesar de aprovado pelo Congresso Nacional, o presidente da República o vetou em seus aspectos financeiros” (CURY, 2011, p. 805), tornando inviável sua aplicação, inclusive aos estados e municípios.

Ciavatta (2002, p. 95) explica que “as políticas e planos educacionais acompanham as vicissitudes da sociedade brasileira na falência de não consolidar, até hoje, uma sociedade democrática e de não incorporar amplos setores populares a um projeto superior de país”. Desse modo, conclui que é nos limites dessa reflexão que devemos subsidiar a compreensão do sentido das políticas e planos educacionais.

Diante disso, as políticas educacionais refletem as diferentes conjunturas históricas a partir de três movimentos. O primeiro movimento (anos 1920) reflete as políticas e planos educacionais que expressam a intenção de abranger as questões educacionais como um todo. O segundo reflete a relação educação e desenvolvimento econômico, a qual possui antecedentes na criação da rede de escolas de Aprendizes Artífices como forma de facilitar às classes proletárias os meios de vencer as dificuldades (preparo técnico e intelectual), mas que aparece nos anos 1930, assinalando uma mudança de concepção da função social da educação – ensino propedêutico às elites. E o terceiro, grande momento das políticas educacionais, “é sua inserção progressiva no âmbito das políticas sociais, executadas nos anos de 1990 por meio de Organizações sociais, convênios, parcerias com instituições privadas”. (CIAVATTA, 2002, p. 100).

É nesse último contexto que o atual Plano foi aprovado, sob relações do Estado com a sociedade civil, momento de florescência dos interesses do setor privado que, em nome da governança, abocanha uma fatia significativa de recursos públicos e imprime sua visão de mundo. No entanto, os interesses privados não aparecem no planejamento educacional brasileiro apenas nos anos 2000. Horta (1982), ao minuciar a forma de construção desse

planejamento, demonstra os interesses do ensino particular nos recursos públicos. Grande parte dos debates durante a tramitação do projeto do Plano no Senado em 1960 era relativo aos recursos, ou seja, para parte dos defensores da escola pública, o interesse “era impedir que os recursos públicos destinados à educação pudessem ser utilizados para o ensino particular”. (HORTA, 1982, p. 44).

Os interesses privados, considerando as observações de Horta (1982) relativas ao debate do planejamento dos anos de 1960, apenas transmutam-se para o momento atual, ou seja, do ensino particular para as atuais organizações da sociedade civil em suas diversas espécies. E como afirmamos, além dos interesses financeiros, hoje há outros, há a imposição do conteúdo e da execução das ações educacionais, que evidenciam claramente o como, com que meios e a partir de qual enfoque se pensa a educação. Nos parece que a dúvida de Horta ainda é válida. O autor questionava que naquele momento permanecia “na penumbra as questões fundamentais relacionadas com “quem planeja” e “para que se planeja” a educação”. (HORTA, 1985, p. 195). Entendemos que essas perguntas devam ser formuladas até hoje, acrescidas de outra: a favor de quem se planeja a educação no Brasil?

Considerando que os planos municipais de educação, nos municípios pesquisados, representam um modo de “pensar o processo de tomada de decisões sobre a caminhada rumo ao futuro, os objetivos, os meios e processos para alcançá-los” (BORDIGNON, 2014, p. 33), vamos analisar em que medida esses documentos locais tratam da relação público-privada. Os PME expressam um planejamento a longo prazo para o município e não apenas à rede municipal de ensino. No entanto, tomamos para análise somente as metas que cabem serem cumpridas pela rede municipal e que tratam da relação público-privada.

Os três municípios pesquisados tiveram seus Planos aprovados e sancionados por lei municipal ainda em 2015.

Quadro 15 – Planos Municipais de Educação dos municípios pesquisados e a relação público-privada

Município	Lei de aprovação	Processo de construção	Aspectos estruturais	Parcerias com o setor privado
Chapecó	Lei n. 6.740 de 11.08.2015	Três comissões participaram da elaboração: 1. Equipe técnica (elaborou o projeto); 2. CME (validou o PME e	Segue a estrutura do PNE, com diagnóstico e 19 metas. As de número 17 e 18 do	Apenas a estratégia de número 1.7, relativa à oferta de vaga em creche “expansão da rede pública escolar ou através da parceria público-privada”.

		consultou a comunidade; Fórum: acompanhar a execução do PME	3.	PNE formam a meta 18 do Plano em Chapecó	
Xanxerê	Lei n. 3748 de 18.06.2015	Secretaria de Educação coordenou a elaboração do PME. Houve a participação de toda a comunidade educacional e sociedade civil	de	Segue a estrutura do PNE, com diagnóstico e 21 metas. Foi acrescentada uma meta relativa à saúde do profissional da educação	A estratégia 1.3 se aproxima de alguma intenção de parceria. “buscar convênios com entidades, empresas e comunidade para a expansão ou criação de novas unidades de Educação Infantil em período integral e parcial”. 5.26 “Estabelecer, em parceria com órgãos públicos e privados, políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb e, outros instrumentos construídos, que levem em consideração o olhar da escola sobre o desenvolvimento humano dos educandos e a transformação social, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar”
Lindóia do Sul	Lei n. 1.277 de 10.06.2015	Coordenado pela Secretaria Municipal de Educação, realização de Audiências Públicas	de com de	Segue a estrutura do PNE, com diagnóstico e 20 metas.	As parcerias no PME de Lindóia do Sul são diretamente observadas na Meta 4. 4.18 Promover parcerias com instituições comunitárias, profissionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, visando a ampliar a oferta de formação continuada e

				a produção de material didático acessível, assim como os serviços de acessibilidade necessários ao pleno acesso [...]
--	--	--	--	---

Fonte: PME dos Municípios, disponíveis nos *sites* das respectivas Câmaras de Vereadores e também http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=SC&tipoinfo=1. Acesso em: 11 set. 2017.

Observa-se que os PME dos municípios formalizam um planejamento que não condiz com a realidade local em se tratando de política educacional na relação público-privada. Como afirmamos anteriormente, a direção e execução das políticas educacionais nesses municípios são conduzidas por parceiros e, nos PME, há pouca referência sobre as parcerias nas etapas da educação atendidas pelos municípios. No momento da elaboração dos planos, as três redes de ensino já mantinham a parceria com os sistemas privados e com o IAS.

Há, portanto, um certo silenciamento sobre as parcerias nos PME. Na pouca referência a elas no documento, transparece uma importância pouco significativa a esse tipo de política educacional, cuja consequência favorece a relação público-privada, pois, ao mesmo tempo que não está expressamente planejada, também não é proibitiva. Assim, a política educacional no município fica à revelia dos que gestam a educação em determinados momentos.

Outra situação que ocorre diz respeito ao sentido privatizante dos planos de educação, seja o nacional ou dos entes subnacionais, especialmente nas metas relativas à expansão de matrículas do ensino médio (técnico) e superior. Observam-se algumas metas que desejam ampliar o acesso ao ensino público, por meio de percentuais parciais. Assim, outra parte passa a ser completada com bolsas de estudos e outros tipos de benefícios às instituições privadas. Na mesma esteira, os planos, ao saírem da perspectiva do ensino público, deslocando-se para a metas e/ou estratégias cujas expressões são relativas ao ensino gratuito, indicam a possibilidade de que a oferta seja feita em instituições privadas, mas com financiamento público. Assim, o ensino continua gratuito, porém seu *locus* de oferta é o setor privado.

Questionamos, ainda, como os planos foram elaborados em âmbito local, visto que os documentos se assemelham entre si. Muito embora seguiram orientações da Undime, muitas das metas e estratégias se parecem em conteúdo e forma. Nas primeiras seis metas, as quais dizem respeito diretamente à ação do município, há variações apenas nos indicadores quantitativos das metas 1, 3 e 6. Isso pode evidenciar debate limitado e a pouca participação da comunidade na construção dos planos, ficando sua elaboração restrita ao corpo técnico das secretarias de educação ou comissões específicas.

Planejar é um ato político que envolve a participação da sociedade, inclusive na aprovação. Contudo, é preciso analisar até que ponto as decisões ficam apenas restritas aos gestores públicos ou aos tecnocratas²¹⁶ da educação, os quais têm o poder de definir, visto que integram um corpo político e são operadores de um projeto local de educação. O que queremos evidenciar é que, como os próprios planos apontam, houve participação social no debate, mas essa se torna apenas uma formalização à letra da lei e das orientações sobre a necessidade de consulta à comunidade. Os gestores, embora não desempenhem um papel determinante e exclusivo, também são figuras importantes nos processos decisórios quando se trata das parcerias.

Reforçamos o sentido de participação, anteriormente analisado. A participação nesse momento histórico se limita à governança encoberta como uma moderna forma de debate coletivo, mas que não garante a construção de um projeto educacional para a classe trabalhadora na perspectiva de sua emancipação. O projeto educacional para a escola pública existe, demarcado, porém, pela dualidade que se apresenta na divisão de classes sociais. O que conta é o planejamento como forma de “saber colocado a serviço do poder”. (HORTA, 1985, p. 217).

Dessa maneira, o Plano passa a ser um instrumento de poder e uma forma de intervenção do Estado que possibilita que a democracia participativa possa agir, dentro dos limites estabelecidos pelo modo de produção atual.

Sob esse contexto, em que há a ausência da realidade educacional no próprio plano, abrem-se as portas para todos os tipos de parcerias, protegidas e amparadas pelo arcabouço legal. Assim, o silenciamento numa das legislações locais de extrema importância pode significar, por um lado, a negação da autonomia em termos de projeto pedagógico e, por outro, a repetição histórica existente entre o vácuo do planejamento educacional com sua execução.

Conclusivamente, este último capítulo procurou refletir sobre a relação público-privada, considerando os aspectos jurídicos. Iniciamos com uma apresentação geral da legislação, apontando especialmente os instrumentos utilizados nas parcerias, conceituando-os e problematizando-os à luz das realidades dos municípios pesquisados. A partir disso, indicamos, ainda, uma reflexão sobre a execução e direção das políticas educacionais quando

²¹⁶ Horta (1985) ao analisar a presença da ideologia tecnocrática no campo da educação, cujo momento histórico favorecia o desenvolvimento da economia da educação e da elaboração de técnicas para o planejamento dos sistemas de ensino, aparecia a figura do “tecnocrata” da educação, ou seja, além dos técnicos educacionais, trata da figura de um economista. Os tecnocratas se dizem neutros, apolíticos. Contudo a neutralidade política, significa, “em última análise, sua colocação a serviço da ordem política e social existente”. (HORTA, 1985, p. 229).

contextualizadas também com a literatura jurídica. E, por fim, chegamos à análise das legislações locais: as Leis dos Sistemas Municipais de Ensino e os Planos Municipais de Educação. Diante desse panorama, chegamos às seguintes constatações:

– Ao tratarmos da relação público-privada na educação, observamos um regramento crescente que ampara as parcerias, especialmente aquelas realizadas entre o poder público e instituições do terceiro setor.

– Ao mesmo tempo que cresce o arcabouço legal que subsidia as parcerias, a própria legislação possibilita a inexigibilidade de chamamento público quando atendidos os critérios da lei. Ademais, com a criação de lei municipal, é possível institucionalizar as políticas dos parceiros, cujas formas de direção e execução são dadas por eles. Entendemos, portanto, que isso se constitui como instrumento regulador da política municipal, em que as normas consolidam e oferecem base legal à ação.

– Nos municípios pesquisados, os instrumentos mais utilizados nas parcerias foram os contratos de prestação de serviços, cujas formas procedimentais são precedidas por licitações. Isso indica uma grande participação de sociedades, instituições de finalidades lucrativas na prestação dos serviços. No entanto, apontamos também que, em processos de licitação, a VEZ – Instituto Unibrasil para o Desenvolvimento da Ciência e Educação, que é uma associação (sem fins lucrativos) e que fornece o material SEFE, também formalizou sua atuação em um dos municípios pesquisados. Por isso, reafirmamos que a participação do setor privado, tanto de empresas lucrativas quanto as sem fins lucrativas, consolida-se como definidora das políticas locais.

– A educação pública é de responsabilidade do Estado, considerado o prestador direto do serviço educacional, sendo de sua competência a definição dos objetivos nessa relação. O contratado deverá apenas ser o executor material do serviço. Contudo, o que temos observado é o que Di Pietro (2015) chama de terceirização. No caso da área educacional, os parceiros acabam assumindo também tarefas relativas ao conteúdo educacional e, assim, dando a direção ao serviço educacional prestado, como é o caso dos padrões constantes nos materiais dos sistemas privados (apostilas, formações) e da proposta das competências socioemocionais. Desse modo, no processo de construção das parcerias, a terceirização se torna uma realidade naturalizada.

– A delegação dos serviços educacionais às organizações da sociedade civil, nas suas formas de execução e direção, consolida uma ideologia mercadológica e substitui a construção de projetos pedagógicos próprios, pensados e articulados pelos educadores. Outro agravante decorrente da transferência de responsabilidades, e mencionado por Saviani (2010),

diz respeito ao abandono dos preceitos constitucionais tão duramente conquistados, relativos à escola pública, laica e gratuita. Assim, o processo de construção das parcerias – o qual legitima conteúdos, formas, tempos e espaços educacionais – sufoca os preceitos da escola pública e universal.

– A partir dos documentos locais analisados, observamos uma ruptura e/ou descontinuidade entre eles e a prática educativa da rede municipal, visto que a realidade não está estampada nos documentos. Em que pese os PME nos municípios pesquisados terem sido construídos com a participação da comunidade, isso não basta para imprimir a concepção política própria de um tipo de planejamento democrático comprometido com sua materialização. Nessa forma de conceber o planejamento educacional, a legislação local cumpre mera formalidade administrativa, sendo que a educação continua sendo regulada por agentes externos ou pelo próprio órgão central através das leis nacionais, especialmente aquelas que regulamentam a relação público-privada. E isso propicia e subsidia a produção de leis locais que institucionalizam políticas do setor privado, cuja concepção educacional é definida por padrões de instituições de nível nacional (como o IAS) e internacional (organismos internacionais – OCDE), enaltecendo a ideia de que tudo o que é privado é melhor que o público. Desse modo, no processo de construção das parcerias, a legislação local institucionaliza concepções dos parceiros externos, como é o caso da lei no município de Chapecó, que aprova as diretrizes da educação integral pautada nas competências socioemocionais.

– Nas leis de criação dos sistemas municipais de ensino, constatamos a presença de princípios democráticos, bem como fundamentos teóricos expressos nos PPP dos municípios com base nos autores clássicos do pensamento marxista. No entanto, as bases que sustentam esses documentos não condizem com a realidade das políticas locais, visto que valorizam as parcerias, as quais secundarizam a participação, as decisões coletivas e democráticas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos elementos que sustentam a construção das parcerias entre a administração pública e o setor privado no campo da educação em municípios catarinenses não se é tarefa simples, especialmente quando o materialismo histórico dialético é o suporte teórico-metodológico. Foi necessário tomar o objeto de estudo a partir de diversas situações e contextos, de modo a não o isolar do contexto global, tampouco concebê-lo como independente e afastado das relações colocadas pelo momento histórico. Assim, entendemos que deveríamos seguir nos desdobramentos da pesquisa, levantar apontamentos além da realidade aparente, de modo a não incorrer na coincidência entre a essência das coisas e suas formas fenomênicas.

Por vezes, nos pareceu que responder ao objetivo, utilizando essa perspectiva teórica, seria uma tarefa abrangente demais, por outras, o recorte do objeto, do campo empírico e dos instrumentos de pesquisa possibilitou que análises fossem realizadas. Nossa preocupação também se voltou para que a perspectiva qualitativa da pesquisa pudesse ser consolidada, somando a possibilidade ofertada pelos instrumentos – entrevistas semiestruturadas e documentos, bem como de fontes teóricas próximas da corrente epistemológica do marxismo. Desta última, algumas categorias possibilitaram assumir posturas em relação ao estudo, considerando, *a priori*, que a relação público-privada na educação é uma totalidade parcial, ou seja, é uma singularidade que necessita do particular (mediação) para apreensão do todo em relação ao universal. Assim, conceitos como totalidade, mediação e práxis foram tomados como orientadores dos escritos, e esta última – a práxis – foi aquela que auxiliou nas reflexões, utilizada como contraponto à perspectiva mercantilizada a que a relação público-privada submete a educação pública.

Decorrente das considerações finais de cada capítulo, chegamos à conclusão geral desta tese: a construção das parcerias público-privadas no campo da educação nos municípios pesquisados ocorre a partir da inter-relação de três aspectos: políticos, pedagógicos e legais, resultado do nexos do projeto formativo do setor privado com a materialização de políticas educacionais advindas dos parceiros. Assim, neste momento histórico, o contexto Estado/capital se coloca favorável à efetivação de políticas educacionais que valorizam a relação público-privada; os argumentos em favor de um tipo específico de qualidade na educação representam o discurso hegemônico dos aliados do Estado no desenvolvimento da educação pública; o arcabouço jurídico atual legitima e institucionaliza as parcerias. Dizendo de outro modo, na relação público-privada na educação dos municípios pesquisados, os

elementos constitutivos das parcerias formam uma unidade coesa, a qual une o momento histórico de valorização dos ideais do mercado, o Estado financiador e mercado pela governança, e a fragilidade da qualidade educacional que precisa ser superada por modernas práticas e concepções educacionais, ambas construídas fora dos muros da escola. Portanto, na educação pública se implementa um modelo regulador e o Estado se torna o intermediário dessa materialização. O ensino tem como referência o padrão do capital. Por isso, entendemos que, nos elementos que colaboram para a construção da relação público-privada, o que está em jogo, em última instância, é a manutenção da ordem capitalista e a diminuição do embate capital x trabalho.

O caminho percorrido para chegar à tese conclusiva tomou a empiria como base inicial, para o estudo detalhado de documentos coletados para análise e as entrevistas. Posteriormente aliamos às constatações empíricas, aos fundamentos teóricos e revisão de literatura, sendo que os três aspectos chamadas na tese por *dimensão* formam o campo fecundo à construção das parcerias, e serviram de base para articular os capítulos e elucidar os objetivos específicos.

Dessa maneira, a **dimensão política** proporcionou à pesquisa situar o objeto no momento histórico atual, marcado por um conjunto regulatório não apenas estatal, mas perpassado pelo conjunto de organizações da sociedade civil, de princípios que envolvem o modo de produção capitalista. Nesse contexto, essa mesma sociedade civil alia-se ao Estado, formando um modelo de gestão própria do capital e da financeirização dos diversos setores sociais, inclusive o educacional. Isso redefine conceitos que se ajustam às reformas e que também aparecem na educação, formando novos binômios especialmente: democracia/representação, participação/governança, qualidade/avaliação, qualidade/setor privado, Estado/ineficiência, Estado+setor privado/multirregulação. O avanço da participação dos organismos internacionais na definição dos rumos da educação dos países signatários, inclusive do Brasil, no que diz respeito à inserção do setor privado no desenvolvimento das políticas educacionais estatais, possibilitou identificar outro binômio, a saber, o global/local.

Procuramos nessa dimensão demonstrar ainda, especialmente por meio da trajetória histórica da relação público-privada, que os interesses privados sempre estiveram moldando as políticas educacionais materializadas na luta em defesa das escolas privadas confessionais e religiosas. As mudanças ocasionadas pelas reformas (1990) trouxeram as “organizações do bem” – filantrópicas – e ainda as do privado lucrativo, para “dividir” tarefas com o Estado. Ambas imbuídas de espírito renovador e moderno.

Portanto, o contexto político econômico brasileiro, a partir da década de 1990, é propício para a relação público-privada na educação, inclusive com o surgimento de discussões relativas à necessidade da formação de novo perfil do trabalhador, veiculado e defendido pelos empresários da indústria. Os pressupostos que sustentam o ideário dos empresários são os mesmos que nortearam o debate das conferências mundiais de educação e que hoje estão contidos nas bases das competências socioemocionais do IAS. Desse modo, são fortalecidos os fundamentos relativos à teoria do capital humano, a educação ao longo de toda a vida e, principalmente, o fim do embate entre capital x trabalho. O que está em curso é um projeto unidimensional de formação para o trabalho simples, de processos de formação aligeirados e a individualização do sujeito.

O Estado redefine sua função junto à educação. No caso dos municípios, enquanto entes subnacionais, as novas configurações também se manifestam. Desse modo, entendemos correto afirmar que a dimensão política, especialmente analisada em termos gerais no Capítulo 2, esclareceu o contexto que se formou favorável à consolidação da relação público-privada e que atualmente se mostra cada vez mais forte, devido à crise econômica e política no Brasil, bem como à avassaladora onda privatizante dos serviços sociais.

Ainda nessa mesma dimensão, o Capítulo 3 retratou a dimensão política nos municípios pesquisados. Foi nesse capítulo que se evidenciaram as principais respostas às muitas perguntas, que foram formuladas a partir do problema de pesquisa e do objetivo geral.

Os elementos que mais justificaram a construção da relação público-privada nos municípios pesquisados foram o Ideb, como forma de alcançar a qualidade educacional; a necessidade de ofertar aos professores formação continuada, justificada a problemas na formação inicial e de organização do trabalho escolar; a falta de livros didáticos para todos os alunos. Esses elementos, reunimos em justificativas que consideramos genéricas, especialmente quando os municípios se referiam à contratação de sociedades lucrativas como os sistemas privados de ensino: uniformidade do trabalho na rede de ensino, unicidade do trabalho docente, direcionamento pedagógico e da rede de ensino. Na parceria com o IAS, a construção se deu ao acaso, pela necessidade de inovação, oportunidade de pioneirismo e como forma de resgatar os valores que foram se perdendo.

Dessa maneira, chegamos à conclusão de que, na construção das parcerias com a administração pública, se destacam dois grupos do setor privado: as *sociedades* (privado lucrativo) e as *associações* (sem fins lucrativos pertencentes ao terceiro setor, conhecidas como público não estatal). Os parceiros que identificamos nos municípios foram: SEFE, Bom

Jesus, Aprende Brasil e IAS, os quais ofertam produtos como apostilas, agendas, formação continuada a gestores, famílias e professores.

As sociedades lucrativas aparecem em maior número nas parcerias. Inclusive, no diagnóstico que fizemos no estado catarinense, apontamos um conjunto significativo de municípios com parcerias com sistemas privados – 71, com destaque para a região oeste. Nesta última, 42 redes de ensino possuem parcerias, sendo que a maioria dos municípios é pequena, com redes de ensino menores, cuja parceria incide nos anos iniciais do ensino fundamental. Devido a essa constatação é que trouxemos para a pesquisa os colegiados de educação, por meio das associações de municípios (AM). Ao analisarmos os dados a partir de cada AM, constatamos maior concentração de parcerias em algumas do que em outras, o que nos levou a procurar entender se os colegiados de educação podem influenciar as decisões dos gestores municipais quanto à adesão por políticas educacionais que valorizam parceiros do setor privado.

A partir do questionamento, chegamos à conclusão de que essas instâncias coletivas influenciam na tomada de decisão quanto às parcerias, especialmente quando há intenção, por parte do município, em estabelecê-la. Os municípios que aderiram aos sistemas privados se espelharam em redes que possuíam há algum tempo a parceria. Dessa forma, caracterizamos a influência que um município pode exercer sobre o outro como “efeito contaminação” (BARROSO, 2003), isto é, ação de adotar soluções em uso em determinado território para ser aplicado em outro.

Por outro lado, os colegiados de educação se constituem como importante espaço de interação e integração entre os secretários de educação, visto que partilham de problemas comuns que permeiam as redes de ensino. Em que pese os colegiados serem instâncias que colaboram para a construção público-privada, a contribuição para os processos de gestão são aspectos positivos também identificados na pesquisa.

Ao mesmo tempo que tínhamos preocupações em entender se os processos decisórios acerca da efetivação das parcerias nos municípios sofriam algum tipo de influência dos colegiados de educação, também queríamos saber se os conselhos de educação (CME), enquanto órgãos colegiados que normatizam a educação em âmbito local, desempenham algum papel em relação aos processos decisórios ou normativos quanto as parcerias, considerando suas atribuições previstas no regimento interno de cada Conselho. De modo geral, os CME não têm efetivado nenhum debate que resulte na expedição de normas específicas sobre as parcerias que os municípios possuem. O que encontramos no regimento interno do CME de um dos municípios é a necessidade de o Conselho se manifestar em

acordos, convênios e similares que são celebrados entre o poder público e a iniciativa privada. Porém não há documentos dessa natureza expedidos pelo órgão.

Os CME, portanto, no que diz respeito à relação público-privada, não participam do debate da sua construção, tampouco conseguem agir ativamente nesse processo. Acabam sendo meros expectadores que são avisados e/ou convidados para conhecer ou participar de atos formais de divulgação das propostas pelas secretarias de educação.

Muitas das decisões sobre as parcerias são próprias dos gestores públicos, baseadas em constatações aparentes dos problemas da rede. A partir deles, procuram-se alternativas compatíveis com orçamento municipal ou com oportunidades que possam colocar a educação ao nível das escolas privadas ou dos discursos hegemônicos que os parceiros apresentam. A participação dos gestores nos processos decisórios das parcerias, os colocam como principais agentes da entrada do setor privado na educação pública.

Além do mais, no estabelecimento das parcerias, constatamos neste trabalho, que as redes de relações entre as instituições privadas estão se fortalecendo. Há entre elas uma força que alia discursos, corroboram práticas e concepções pautadas em habilidades socioemocionais como elementos fundamentais para superar os problemas educacionais, que, segundo os propositores, solucionariam também os problemas sociais.

A partir dessas constatações, nossa tese aponta duas situações que consideramos complexas: 1. a consolidação do discurso hegemônico do mercado, secundarizando o projeto educativo local, baseado nas necessidades dos grupos sociais que dependem unicamente da escola pública. Deixam ainda de lado a produção acadêmica oriunda de universidades, cujas instituições acabam sendo desacreditadas quando a questão é solicitar apoio para resolver os problemas educacionais. Citamos como exemplo disso a avaliação negativa da formação continuada ofertada por uma instituição de ensino superior para um dos municípios pesquisados. Nessa esteira, há ainda a não procura por instituições de ensino superior, inclusive públicas, para ajudar a consolidar propostas educativas locais, visto que os sistemas privados de ensino dão conta de atender todos os setores da educação; 2. Com propostas prontas e externas, emerge o discurso de que todos os alunos são tratados iguais e possuem as mesmas oportunidades, visto haver uniformidade daquilo que se ensina. Contudo, essa constatação por parte das redes de ensino acaba atribuindo à escola e ao próprio aluno a responsabilidade pelo seu sucesso ou fracasso e imprimindo um modelo educacional baseado na meritocracia.

Ademais, as competências socioemocionais que fundamentam a proposta do IAS resgatam elementos da aprendizagem ao longo de toda a vida e de teorias que valorizam o

capital humano. Pautam-se em parâmetros avaliativos como premissa de qualidade e valorizam, separadamente, as habilidades cognitivas e socioemocionais, com maior ênfase nesta última. Diante disso, parece-nos claro que tais ideais são comumente bem aceitos pela sociedade e, assim, as parcerias público-privadas acabam não sendo questionadas, o que contribui sobremaneira para sua continuação ou construção de novas.

Entendemos que o modelo de competências socioemocionais se consolida como o elemento central entre o projeto educacional defendido pelo setor privado e as políticas educacionais públicas, pois o que está em jogo é muito mais que a geração de negócios promovida pela compra e venda de sistemas privados de ensino ou pela ascendência da marca das instituições sem fins lucrativas, mas diz respeito à construção de uma ideologia, de uma visão de mundo aliada aos interesses do capital. A partir desse ideário, o projeto educacional direciona a formação do aluno e também a do professor, sendo que deste último lhe é tirado a necessidade de pensar e mediar o conhecimento, estreitando sobremaneira seu papel. Fica evidente, portanto, que a nossa crítica aos modelos educativos dos parceiros, ocorre por não compartilharmos dos mesmos objetivos quando está em pauta a educação pública. Desejamos uma educação pautada nos pressupostos da práxis, as propostas dos *expertises* enaltecem concepções contrárias.

Ao aluno vale a premissa de que “tudo o que não é útil é desprezado” (ORDINE, 2016, p. 13), porém a utilidade reside em conhecimentos básicos e habilidades genéricas, cobrados em testes, cujo predomínio dos conteúdos alcança apenas disciplinas também básicas como português e matemática. Essa compreensão, que limita a emancipação do sujeito, coloca a formação escolar como mediadora da formação de capital humano e necessária para a empregabilidade e centrada muito mais em comportamentos flexibilizados do que em conhecimentos. E com uma formação tão rasa, maquiada por elementos subjetivos derivados da destruição do embate entre capital x trabalho, o indivíduo conforma-se ao lugar que lhe é reservado pelo capitalismo, a saber, no mercado para execução de tarefas relativas ao trabalho simples, mas que exige flexibilidade e responsabilidade de autoaperfeiçoamento. Segundo Melo (2012, p. 35), “os empresários desejam uma relação de subordinação da escola às demandas produtivas”.

Dessa forma, ações que buscam consolidarem-se por meio de reformas, de receitas paliativas, mantêm as desigualdades no patamar desejável e suportável necessário à manutenção do capital.

Apontamos que o IAS firmou parceria, por meio de um Termo de Cooperação, com o Poder Público municipal de Chapecó. Dessa experiência, que segundo seus propositores é

pioneira no país, emerge um aliado, que, desde os anos de 1960, vinha se mostrando preocupado com a educação em Santa Catarina, a FIESC.

A FIESC, embora não promova diretamente ações na parceria ora analisada, é apoiadora do IAS e, juntos, estimulam debates e seminários em diversas cidades do estado sobre a importância das competências socioemocionais como modelo de formação adequada para preparar os jovens para os desafios do século XXI. O discurso recorrente dos empresários que fazem parte da FIESC é o de que a educação não está formando quadros preparados para o mercado de trabalho. Portanto, o fazer pedagógico a partir do programa do IAS é uma nova possibilidade de formar cidadãos críticos e com condição técnica, adequada às exigências desses novos tempos. Assim, se estabelece no estado catarinense uma nova rede de relações do setor privado, articulada a disseminar a visão propositiva das competências socioemocionais.

Ações que colocam o setor privado como parceiro do Estado, nos municípios pesquisados, se intensificaram depois de 2009. Constatamos que, a partir desse período, ou mesmo anterior a ele, esses três municípios passaram por um processo de descentralização, por meio da municipalização de ensino, assumindo responsabilidades maiores com a educação infantil e o ensino fundamental. Muito embora as parcerias nos municípios pesquisados não ocorressem no mesmo ano da municipalização, entendemos que a relação público-privada foi estimulada a partir das demandas por serviços decorrentes da descentralização. Houve maior procura por formação continuada, maior cobrança pelos resultados da avaliação, maior número de alunos nas redes de ensino, abrangência de um contingente significativo de modalidades de ensino na educação infantil e ensino fundamental (educação especial, por exemplo), além do surgimento de um conjunto de problemas de aprendizagem. Observamos que as parcerias não foram imediatas ao momento em que a rede municipal passou a atender mais alunos que a estadual; houve variação temporal entre dois a seis anos.

Consideramos, então, que a descentralização por meio da municipalização mostrou-se elemento favorável à construção das parcerias, em especial com os sistemas privados de ensino. Em Santa Catarina, a política de municipalização é permanente, o que possibilita que novas parcerias sejam efetivadas em municípios que até então não as possuem. Reafirmamos que, embora os municípios eleitos para a pesquisa sejam distintos entre si, especialmente nos fatores econômicos e populacionais, a parceria acontece quando há disponibilidade financeira, com reserva dos recursos locais capazes de suprir o contrato de prestação de serviços.

Na construção de parcerias que envolvem dispêndio de recursos por parte do ente municipal, constatamos que há planejamento que garanta a reserva necessária ao pagamento dos serviços contratados. Mesmo que se reconheça o difícil momento financeiro atual que também afeta os municípios, as parcerias, em pelos menos dois dos três municípios pesquisados, ainda são ações que se mantêm de um ano para outro.

Na segunda parte desta tese, marcada pela **dimensão pedagógica**, empreendemos esforço em analisar os principais elementos que possibilitaram a construção das parcerias nos municípios pesquisados. A partir da constatação dos elementos constitutivos, desejávamos aprofundar: qualidade de ensino; avaliação, com foco no Ideb; a constituição de uma nova ideologia; e, por fim, a intrínseca culpa atribuída ao professor devido à necessidade de preencher lacunas, “faltas” que esse profissional apresenta em sua formação. No presente debate, trouxemos a categoria da práxis como possibilidade de contraponto ao que tem sido comumente aceito como conceito de qualidade (alinhado às novas exigências da Nova Gestão Pública).

A dimensão pedagógica tem relação com o fim da educação, quer dizer, com sua finalidade no processo de formação humana e alternativa na construção de outro projeto de sociedade, capaz de problematizar a naturalização do mundo marcado pelas imensas desigualdades econômicas e sociais. E, na construção das parcerias público-privadas, as justificativas presentes nos elementos acima destacados serviram de base e, ao mesmo tempo, imprimiram no campo da educação escolar pública um discurso próprio, adequado às exigências do mercado.

Constatamos que a construção das parcerias foi efetivada nos municípios a partir da busca pelo que se pode oferecer de melhor para a educação local. O discurso da qualidade esteve presente não somente em documentos como também nas falas dos entrevistados. Aliado à questão da qualidade, o Ideb, enquanto índice mensurável, acabou materializando um conceito final que mede o quanto a rede possui de qualidade. Assim, esse indicador educacional torna-se, se não o único, o principal meio de qualificar a educação – a partir de padrões –, enquadrando a qualidade numa perspectiva restrita, alinhada apenas ao projeto educacional hegemônico do capital, em que a visão de mundo subtrai a possibilidade de construir um projeto educacional que valorize as expectativas sociais e atenda a demanda da classe trabalhadora.

Quando analisamos o conceito de qualidade em conferências ou fóruns mundiais de educação (por exemplo, Incheon, 2015), em documentos publicados pelo BM (2009) ou pelos princípios norteadores da Reforma no Brasil, constatamos que todos possuem um núcleo

comum, cuja premissa se pauta na participação do setor privado na educação pública, na aquisição de habilidades, inclusive as interpessoais e sociais, bem como a possibilidade de oferta educacional com menor custo e maior eficiência. As evidências, como “provas científicas” da aprendizagem, são supervalorizadas, sem, no entanto, considerar uma série de outras condições – sociais (realidades locais, práticas democráticas que consolidam de maneira real a participação dos segmentos coletivos que compõem a escola), econômicas (investimento público em formação e valorização de professores, estruturas e equipamentos escolares, acesso garantido, alimentação, fornecimento de material didático-pedagógico) – que se secundarizam quando as parcerias acabam tomando conta do cenário educacional. Assim, se instala um projeto único, que enxerga a educação como forma de alcançar o desenvolvimento econômico, numa visão performativa, esvaziada do conteúdo social, mas produtora de algo imediato e pragmático.

No projeto hegemônico do capital, exclui-se a visão política e humana da educação, e incorporam-se discursos reformistas que anulam a possibilidade de conceber a educação de qualidade, que busca a emancipação do indivíduo, que alia o conhecimento teórico e prático, e que possibilite a consolidação da educação como atividade criadora, capaz ao mesmo tempo de desenvolver a sociedade, mas não marginalizar um grupo em detrimento do outro ou, ainda, de criar diferenças abismais entre as classes sociais.

Temos clareza que pensar uma educação assentada nos princípios da filosofia da práxis não é uma tarefa simples considerando que a sociedade atual está pautada pelos princípios mercadológicos. Contudo, oferecer instrumentos que possibilitem aos alunos da escola pública uma visão mais ampla, política, histórica, teórico e prática se constitui numa possibilidade, mas exige que se descartem receitas prontas e visões de mundo dos *expertises* e burocratas da educação. Como nos lembra Semeraro (1999, p. 110), as raízes da filosofia da práxis

[...] se estendem no terreno vivo da história, se alimentam de necessidades reais de determinada época e partem do pressuposto de que todos os homens são capazes de refletir e filosofar, que as fontes do saber não dependem só de mentes privilegiadas, isoladas em elaborações cerebrinas e livrescas.

É preciso priorizar a construção de projetos educacionais próprios, cuja participação popular seja o princípio a ser seguido! E, certamente, não é valorizando práticas educacionais mercadológicas e homogeneizadoras que iremos conseguir dar o primeiro passo, tampouco usando os recursos públicos para pagamentos dos parceiros.

As práticas educacionais mercadológicas demarcam um novo discurso, uma nova linguagem que promete dar conta dos problemas educacionais. Mészáros (2008, p. 82), ao se referir ao discurso hegemônico do capital, observa que ele foi internalizado pelos indivíduos, “como sistema de crença positivo compartilhado de maneira legítima pela sociedade livre”. A visão de mundo que se acomoda na sociedade mercantilizada acaba assumindo características que a coloca como verdade única e possível. O discurso, portanto, legitima-se por promessa de correção dos problemas da educação. Isso acaba facilitando a concretização da relação público-privada. O melhor vem do setor privado! No caso da educação, essa proposição que é contrária ao nosso entendimento, nos faz lembrar a trajetória histórica da relação público-privada, quando se dizia “a escola privada entra onde o governo falha”. (CURY; NOGUEIRA, 1989, p.76).

Se não bastasse o discurso que qualifica a iniciativa privada como modelo a ser seguido, paralelo a ele está sendo construído o da necessidade de oferecer um suporte ao trabalho docente, visto que o professor precisa de um tipo específico de formação, devido às falhas na formação inicial ou na desorganização do trabalho escolar. Porém, a formação dos professores, na perspectiva dos propositores do setor privado, se limita a repetir uma determinada concepção de mundo, impedindo, inclusive, que seja desenvolvida uma prática educativa criadora e próxima às necessidades dos alunos que frequentam a educação pública.

Na relação público-privada, o professor é “teleguiado” por orientações dos parceiros, treinado a seguir o modelo, principalmente quando princípios como os encontrados no documento “Professores excelentes” orienta que o professor deve desenvolver no aluno as competências nas áreas mais valorizadas pela economia global. Considerando esse padrão educativo, indagamos como é possível que a escola seja criativa, se essa condição é negada ao trabalho do professor? Ainda, nos questionamos o que de novo há nas propostas dos parceiros, especialmente do IAS, que os professores já não fazem? Sem contar que separar as competências socioemocionais das cognitivas é tratar o conhecimento como elemento isolado do campo da produção humana e da coletividade. Os professores, juntamente com os alunos, são elencados como principais articuladores das reformas. É neles que as novas concepções devem aparecer: no professor, pelo processo de ensino e, no aluno, pela via da aprendizagem.

Nesta tese, a dimensão pedagógica foi compreendida como o fim da educação. Muito embora entendamos que a finalidade da educação escolar deva coincidir com o processo de formação humana, da filosofia da práxis enquanto atividade, constatamos que a relação público-privada acaba anulando essa possibilidade, e, ao contrário da perspectiva que defendemos, se constitui como meio de consolidar uma educação que implicitamente se

assume contra os trabalhadores, em desfavor da grande parcela da população que utiliza os serviços da educação pública. Por outro lado, reafirmamos que posições que valorizem a práxis pode se constituir como contraponto à concepção hegemônica mercadológica.

Nesta tese, a dimensão política foi importante elemento da construção das parcerias, pois ofereceu reflexões significativas das condições contextuais abrangentes e, ao mesmo tempo, compreendemos os diversos aspectos da relação público-privada no âmbito dos municípios pesquisados. Na dimensão pedagógica identificamos os principais elementos constitutivos da relação público-privada nos municípios, inclusive apresentando a práxis como possibilidade de contrapor conceitos do setor privado materializados em práticas educacionais. Na terceira e última dimensão – a legal –, a identificamos como aquela que legitima e institucionaliza as ações educacionais que estão articuladas com o setor privado.

No capítulo que aponta os marcos legais da relação público-privada, apresentamos seus aspectos gerais, quais são as legislações que no Brasil embasam a parceria entre poder público e sociedades (finalidades lucrativas) e entre o poder público e as associações (sem fins lucrativos). Assim, identificamos que a base legal (Lei n. 8.666/1993) que consolidou a maioria das parcerias exige licitação, o que resultou em acordos celebrados entre as partes, cujos instrumentos reguladores foram os contratos de prestação de serviços. Também apresentamos as diversas legislações que oferecem base às organizações da sociedade civil (terceiro setor) e identificamos outro instrumento utilizado na parceria entre um dos municípios e o IAS – o termo de cooperação. Nos municípios pesquisados apontamos maior incidência de parcerias com empresas lucrativas do que entre o poder público e empresas não lucrativas, o que significa que os instrumentos denominados por contrato de prestação de serviços são encontrados em maior número, resultando em atividades econômicas.

Por outro lado, o aparato legal que oferece condições às instituições sem fins lucrativos (organizações da sociedade civil), para que possam desenvolver serviço público social na condição de delegatários do Estado (serviços de relevância pública), não somente cresceu nos últimos anos, como também encontrou formas de se firmar nos municípios. Identificamos que o projeto do IAS, inicialmente considerado piloto, a partir da aprovação de Lei, institucionalizou a política de Educação Integral no município de Chapecó, a qual tem como principal fundamento as competências socioemocionais.

Entendemos que, a partir do conjunto legal, tanto nacional como local, se instalam formas que facilitam as parcerias entre OS e poder público, inclusive garantindo que o conteúdo, a concepção do parceiro, seja predominante nas ações a que a lei se destina.

Entendemos que a promulgação de lei em nível municipal atrai algumas implicações, a saber: a possibilidade de destinação de recursos financeiros, por parte do município, para o desenvolvimento das políticas dos parceiros; a extensão do conteúdo da lei a toda a rede de ensino e não mais por adesão de professores ou escolas. Decorrente da promulgação de lei em um município, pode-se gerar motivação em outros, de modo a assumir posturas parecidas com o que já existe. Com isso, poderá haver formação de outros aliados que perpetuem a relação público-privada, os quais fortalecem as políticas advindas das instituições sem fins lucrativos. Além das redes de ensino, empresas ou instituições podem aderir às concepções do setor privado, robustecendo as redes de relações, a exemplo da própria FIESC, que se tornou uma grande aliada do projeto educativo do IAS.

Essas implicações se tornam ainda mais grandiosas quando entendemos que a direção e a execução (PERONI, 2015b) das políticas educacionais públicas estão sendo dadas pelos parceiros do Estado, e isso anula qualquer possibilidade de participação da classe trabalhadora na construção de projetos educacionais.

Neste último capítulo, complementamos as análises sobre a direção e execução das políticas educacionais a partir da perspectiva do direito administrativo. (DI PIETRO, 2015). Nos contratos de prestação de serviço, o prestador é um simples executor material e a definição dos objetivos caberiam, portanto, ao poder público. Mas o que temos visto é que as redes de ensino, ao firmarem parcerias, acabam negando esse direito, que lhes é natural, repassando aos parceiros tanto o conteúdo da política educacional quanto sua execução. No caso desta pesquisa, constatamos que a direção se sobressai à execução. Assim, as políticas educacionais vão se tornando menos públicas e menos estatais e, gradativamente, assumem características da terceirização.

Porém, as constatações evidenciadas sobre as parcerias nos municípios pesquisados não estão contidas nas principais leis dos municípios. Tanto o Plano Municipal de Educação, quanto a Lei do Sistema de Ensino não preveem e tampouco normatizam a relação público-privada na sua totalidade. Ao contrário, a concepção de educação é perpassada por princípios da gestão democrática, a qual torna-se secundarizada à mera repetição e cópia da LDB. Assim, entendemos que legislações que deveriam cumprir o papel de garantir o planejamento da rede se transformam em atos formais e administrativos e são postas de lado quando o assunto é relação público-privada.

O alinhamento das três dimensões – política, pedagógica e legal – oferece campo propício às parcerias, conforme procuramos demonstrar durante os capítulos desta tese e pontuadas nesta conclusão. Políticas educacionais que valorizam padrões colocam todos os

seus beneficiários na mesma condição, no mesmo ponto de partida, cuja expectativa resulta no mesmo ponto de chegada.

No entanto, a realidade demonstra que no Brasil muitos se perdem no caminho, outros concluem a escolarização obrigatória com diferenças substanciais na sua formação educacional. Propostas de natureza privada na educação pública, uniformizadas, pautadas na eficiência (na visão de fazer mais com menos), nas evidências avaliativas, etc, desrespeitam a realidade e o desenvolvimento dos indivíduos e, certamente contribuem para solidificar ou aprofundar as diferenças abismais no campo da educação e da condição de classe.

A partir desta tese, nossa contribuição para o campo da educação não se fez somente a partir de críticas, mas na defesa da educação pública alinhada, antes de tudo, às necessidades dos indivíduos que têm apenas na escola pública e gratuita a possibilidade de acesso à educação de qualidade. Não aquela qualidade cujo conceito é construído sobre as bases do pensamento neoliberal, mas na concepção educativa que encontra na filosofia da práxis uma visão criadora, crítica e assentada na formação humana, visto que, fora da ação coletiva e da consciência política que se eleva pela atividade da práxis, não há possibilidade de intervenção.

Sabemos que lutar pela construção de outro projeto educacional que não o que se consolida por meio do avanço dos interesses privados representa entrar em conflito com a visão e o discurso que vêm sendo incorporados pela sociedade brasileira – o de que o fracasso da escola pública deve ser solucionado com propostas daquilo que se apresenta como o mais desenvolvido – o privado. Assim, a continuidade de estudos que problematizem a consolidação da relação público-privada não é apenas relevante como necessária.

O avanço do trabalho em rede de instituições privadas, lucrativas ou não, que atuam na educação é uma realidade em Santa Catarina. A FIESC, como nova instituição dessa relação, vem tomando espaço e divulgando a concepção da educação integral pautada no modelo das competências socioemocionais como forma de resolver os problemas da falta de preparo dos trabalhadores qualificados no estado. Mas isso é assunto para continuidade das reflexões que demandam outras pesquisas e formas de desenvolvê-las.

Considerando as análises construídas nesta tese, nos parece adequado concluirmos com um excerto de Ordine (2016, p. 11), quando diz que “o direito de ter direitos [...] – se tornou, de fato, subordinado ao domínio do mercado, com o risco progressivo de se cancelar qualquer forma de respeito às pessoas”.

REFERÊNCIAS

ABED, A. L. Z. **O desenvolvimento das habilidades socioemocionais como caminho para a aprendizagem e o sucesso escolar de alunos de educação básica**. São Paulo, 2014. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15891-habilidades-socioemocionais-produto-1-pdf&category_slug=junho-2014-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 20 mai. 2017.

ABED, A.L.Z. O desenvolvimento das habilidades socioemocionais como caminho para a aprendizagem e o sucesso escolar de alunos da educação básica. **Periódicos eletrônicos em Psicologia (PEPSI)**, São Paulo, v. 24. n. 25, 2016. Disponível em:

<http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-69542016000100002>. Acesso em: 29 nov. 2017.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **RAP**, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 2007.

ABRUCIO, F. L. **Os Barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.

ADRIÃO, T. A **privatização da escola pública**. Entrevista para o Portal da ANPEd (18.04.16). (Série Conquistas em Risco). Disponível em: <<http://www.anped.org.br/news/entrevista-com-theresa-adriao-unicamp-privatizacao-da-escola-publica-serie-conquistas-em-risco#.Vzn5O6APY50.facebook>>. Acesso em: 16 mai. 2016.

ADRIÃO, T.; PERONI, V. **Análise das consequências de parceria firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional**. Relatório de Pesquisa, 2011. Disponível em:

<<http://www.ufrgs.br/faced/peroni/docs/INSTITUTO%20AYRTON%20SENNA%20RELATARIO.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

ADRIÃO, T. et al. **Sistemas de Ensino Privado na educação básica brasileira**. Consequências da mercantilização para o direito à educação. Relatório de Pesquisa, 2015. Disponível em: www.observatoriodaeducacao.org.br/imagens/pdf/sistemasprivados.pt.pdf. Acesso em: 17 jan. 2016.

ADRIÃO, T. et al. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 799-818, 2009.

AGUIAR, L. C. A política educacional catarinense da década de 1960: educação, desenvolvimento e Teoria do Capital Humano. **HISTEDBR On-line**. Campinas, n. 30, p. 228-247, jun. 2008. Disponível em:

<http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/30/art15_30.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2017.

AFONSO, A. J. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, n. 13, p. 13-29, 2009.

ALVES, G. L. A Inovação nas práticas educativas das escolas estaduais e particulares: subsídios para a discussão da relação entre o público e o privado na educação brasileira. In: LOMBARDI, J. C.; JACOMELLI, M. R. M.; SILVA, T. M. T. da. (Org.). **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas**. Campinas (SP): Autores Associados; Histedbr, 2005. p. 99-123.

AMORIM, I. F. **Reflexões críticas sobre os sistemas apostilados de ensino**. 198 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Araraquara, 2008.

ANDRADE, D. P.; OTA, N. K. Uma alternativa ao neoliberalismo. Entrevista com Pierre Dardot e Christian Laval. **Tempo Social**, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 275-316, jun. 2015.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO – ANPED. **Carta aberta à comunidade acadêmica e aos representantes de secretarias e órgão do ministério da educação sobre avaliação em larga escala de habilidades não cognitivas de crianças e jovens**. Disponível em: http://www.anped.org.br/sites/default/files/resources/carta_aberta_avaliac_a_o_habilidades_n_a_o_cognitivas.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2017.

ARAUJO, G. C. de. **Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. 331 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, 2005.

ARELARO, L. R. G. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação Política? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 899-919, out. 2007.

BALL, S. J. Diretrizes Políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001.

BALL, S. J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.

BALL, S. J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. In: BALL, Stephen, J.; MAINARDES, Jefferson (Org.). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011, p. 21-50.

BALL, S. J. Novos Estados, nova Governança e a Nova Política Educacional. In: APPLE, M. W.; BALL, S. J.; GANDIN, L. A. **Sociologia da Educação, Análise Internacional**. Porto Alegre: Penso, 2013.

BALL, S. J. **Educação global S.A.: novas redes políticas e o imaginário neoliberal**. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

BALL, S. J.; JUNEMANN, C. **Networks, new governance and education**. Bristol: Policy Press, University of Bristol, 2012.

BALL, S. J; OLMEDO, A. A 'nova' filantropia, o capitalismo social e as redes de políticas globais em 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.

BALL, S. J.; YOUDELL, D. **Privatización encubierta e la educación pública. Internacional de la Educación**. Bruselas, 2007. Disponível em: <[http://www.joanmayans.com/privatizacionencubierta de la educacion publica](http://www.joanmayans.com/privatizacionencubierta%20de%20la%20educacion%20publica)>. Acesso em: 12 mai. 2017.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2015**: mente, sociedade e comportamento. Disponível em: < <http://documents.worldbank.org/curated/en/367881468328822092/text/928630WDR0v20000Box385381B00PUBLIC0.txt>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

BANCO MUNDIAL. *Development in practice Governance. The World Bank's experience*, 1994. Documento impresso.

BARROS, R. A.; AZEVEDO, M. A. R de. O Impacto do Programa *São Paulo faz Escola* em Professores Iniciais. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 41, n. 2, p. 359-381, abr./jun. 2016.

BARROSO, J. O Estado, a Educação e a regulação das Políticas Públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005.

BARROSO, J. Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In: BARROSO, J. **A escola pública**: regulação, desregulação, privatização. Porto: ASA, 2003, p. 19-48.

BARROSO, J. Da política baseada no conhecimento às práticas baseadas em evidências. Consequências para a regulação do trabalho docente. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. (Org.). **Políticas Públicas e Educação**: regulação e conhecimento. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011. p. 91-116.

BEGO, A. M. **Sistemas apostilados de ensino e trabalho docente**: estudo de caso com professores de ciências e gestores de uma rede escolar pública municipal. 334 f. Tese. (Doutorado em Educação para a Ciência) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Bauru, 2013.

BETTO, F. Práxis Educativa e movimentos sociais. In: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (Org.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 175-186.

BEZERRA DE FARIAS, F. **O Estado capitalismo contemporâneo**: para a crítica das visões regulacionistas. Questões da nossa época. São Paulo: Cortez, 2000.

BIRKNER, W. M. K.; TOMIO, F. R. de L. Três aspectos da política de descentralização em Santa Catarina. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 7, n. 3, p. 3-26, set-dez/2011.

BONAMINO, A.; SOUZA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BORDIGNON, G. Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. In: SOUZA, D. B.; MARTINS, A. M. **Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas e práticas**. São Paulo: Loyola, 2014. p. 29-54.

BOTTOMORO, T. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Zahar, Edição digital, 2013. Disponível em: <http://sociological.dominiotemporario.com/doc/DICIONARIO_DO_PENSAMENTO_MARXISTA_TOM_BOTTOMORE.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2016.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 abr. 2016.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB n. 9.394/1996)**. Brasília, 1996. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 14 abr. 2016.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Censo da Educação Básica**. 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/dados>>. Acesso em: 16 abr. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. *Consulta à matrícula*. Disponível em: <<http://matricula.educacenso.inep.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2014)**: Linha de Base. Brasília (DF), 2015. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/linha-editorial>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **O contexto de atuação, natureza e organização dos Conselhos Municipais de Educação**. Módulo 2, caderno 1. Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação. Brasília: MEC; UFSC, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9859-proconselho-modulo-2-cad-1&category_slug=janeiro-2012-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 25 mai. 2017.

BRASIL. **Lei 13.005 de 25 de junho de 2014**. Plano Nacional de Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 20 out. 2014.

BRASIL. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1990**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BRASIL. **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. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BRASIL. **Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BRASIL. **Lei n. 13.204, de 14 de dezembro de 2015**. Altera a Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB n. 30/2000**. Solicita pronunciamento, tendo em vista o Parecer CEB 04/2000. Brasília/DF. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030_00.pdf>. Acesso em: 15 set. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB n. 42/2006**. Consulta sobre o Sistema Municipal de Ensino. Brasília/DF. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb042_06.pdf>. Acesso em: 15 set. 2017.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília/DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 24 set. 2017.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 13 ago. 2017.

BRASIL. **Extrato de Contrato n. 17/2017 – UASG 15002**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 de março de 2017. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/140912365/dou-secao-3-23-03-2017-pg-23?>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estratégia e Estrutura para um novo Estado. **Revista de Economia Política**, v. 17, n. 3 (67), p. 24-38, jul./set. 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: 34; Brasília: Enap, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo Estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, n. 42, v. 2, p. 391-410, mar./abr. 2008.

BRINHOSA, M. C. **A descentralização da Educação**: Produção da Autonomia Democrática ou desobrigação do Estado. 152 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, 1996.

BRUNS, B.; LUQUE, J. **Professores excelentes**: como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe. Grupo Banco Mundial, 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/home/Downloads/Great%20Teachers_Portuguese.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2017.

BUFFA, E. O Público e o privado como categoria de análise na educação. In: LOMBARDI, J. C.; JACOMELLI, M. R. M.; SILVA, T. M. T. da (Org.). **O público e o privado na história da educação brasileira**: concepções e práticas. Campinas (SP): Autores Associados; Histedbr, 2005. p. 41- 58.

CAETANO, M. R. **Relações entre o público e o privado e a parceria com o Instituto Ayrton Senna no projeto piloto de alfabetização no RS**: implicações na gestão pedagógica. 2013. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013.

CAIN, A. A. **O atendimento ao ensino fundamental**: análise de parcerias de dois municípios paulistas e o setor privado na aquisição de ‘sistema de ensino’. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Rio Claro, 2009.

CALDERÓN, A. I.; SOUZA, D. B. de. Conselhos Municipais de Educação em Santa Catarina e Paraná: do pioneirismo ao lugar-comum nas tendências hegemônicas conservadoras. **Movimento – Revista de Educação**, ano 3, n. 5, p. 141- 175, 2016.

CANAN, S. R. **Influência dos organismos internacionais nas políticas educacionais**: só há intervenção quando há consentimento? Campinas: Mercado das Letras, 2016.

CASAGRANDE, A. L. **As parcerias entre o público e o privado na oferta da educação infantil nos municípios médios paulistas**. 203 f. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Rio Claro, 2012.

CASSEPP, A, A. **Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público**: similaridades e distinções (artigos, 29.11.13), 2013. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo_organizacoes-sociais-e-organizacoes-da-sociedade-civil-de-interesse-publico-similaridades-e-distincoes,45987.html>. Acesso em: 13 jan. 2018.

CHAPECÓ. Câmara Municipal de Vereadores. **Projeto de Lei Ordinária n. 106/2017 de 23/08/2017**. 2017. Dispõe sobre a instituição da Política Pública de Educação Integral no Sistema Municipal de Ensino de Chapecó. Disponível em: <<http://www.legislador.com.br/LegislatorWEB.ASP?WCI=ProjetoTexto&ID=20&INEspecie=1&nrProjeto=106&aaProjeto=2017>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

CHAPECÓ. **Projeto Político Pedagógico (PPP)**. 2016. Disponível em: <http://www.propostacurricular.sed.sc.gov.br/pdfs/prop_chapeco.pdf>. Acesso em: 18 set. 2017.

CHAPECÓ. **Plano Municipal de Educação**. 2015. Disponível em: <<http://www.cmc.sc.gov.br/2012/index.php/legislacao/leis-municipais>>. Acesso em: 20 set. 2017.

CHAPECÓ. **Contrato n. 47 (extrato)**. 2013. Disponível em: <https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01033-002/con_contratos.faces?mun=iLsUxXyC86M=>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

CHAPECÓ. **Lei do Sistema Municipal de Ensino**. 1997. Disponível em: <<http://www.cmc.sc.gov.br/2012/index.php/legislacao/leis-municipais>>. Acesso em: 20 set. 2017.

ClAVATTA, M. A construção da democracia pós-ditadura militar – Políticas e planos educacionais no Brasil. In: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (Org.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002. p. 87-104.

COMERLATTO, L. P. **Implicações da parceria público-privada para gestão democrática na educação**: um estudo baseado na parceria do IAS com a educação municipal de Joinville /SC. 267f. 2013. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). Educação Básica e formação profissional: uma visão dos empresários. In: **Reunião de presidentes de Organizações Empresariais Ibero-americanas**, 6, 1993, Salvador BA. Rio de Janeiro: CNI, 1993.

CORSETTI, B. Políticas Educacionais no Cenário Contemporâneo. In: CORSETTI, B. (Org.) **Avaliação da Educação, Gestão Democrática e indicadores de qualidade**: um estudo de caso no município de Novo Hamburgo/RS. São Leopoldo: Casa Leiria, 2015. p. 59-71.

COUTINHO, C. N. **Discutindo sociedade civil e democracia**. Set. 2007. Disponível em: <<http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=781>>. Acesso em: 8 jan. 2018.

CURY, C. J. O Público e o Privado na educação brasileira Contemporânea: posições e tendências. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 81, p. 33-44, maio 1992.

COUTINHO, C. N. O Público e o Privado na História da Educação Brasileira: concepções e práticas educativas. In: LOMBARDI, J. C.; JACOMELLI, M. R. M.; SILVA, T. M. T. da (Org.). **O público e o privado na história da educação brasileira**: concepções e práticas. Campinas (SP): Autores Associados; Histedbr, 2005. p. 3-28.

COUTINHO, C. N. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **RBP AE**, v.25, n.1, p. 13-30, jan./abr. 2009.

COUTINHO, C. N. Por um novo plano nacional de educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 144, p. 790-811, set./dez. 2011.

COUTINHO, C. N.; NOGUEIRA, M. A. L. G. O atual discurso dos protagonistas das redes de ensino. In: CUNHA, L. A. (Org.). **Escola pública, escola particular e a democratização do ensino**. 3. ed. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1989. p. 65-93.

COUTINHO, C. N. O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. (Org.) **Fundamentos da educação escolar no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz/EPSJV, 2006. p. 173-200.

COUTINHO, C. N. A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (Org.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 11-40.

DALE, R. A Sociologia da educação e o Estado após a globalização. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, out./dez. 2010.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DELGADO, F. M. **A educação municipal e a relação público x privado: um estudo de caso em Fernão/SP**. 127 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Marília, 2010.

DELORS, J. **Educação um Tesouro a Descobrir: relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI**. Cortez: Unesco; MEC, 1994.

DIAS SOBRINHO, J. Educação e avaliação: técnica e ética. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. I. (Org.) **Avaliação Democrática: para uma universidade cidadã**. Florianópolis: Insular, 2002. p. 37-68.

DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior**. São Paulo: Cortez, 2003.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização público-privada e outras formas**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DOURADO, L. F. Sistema nacional de educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul./set. 2013.

DUARTE, N. **A filosofia da práxis em Gramsci e Vigotski**. 2007. Disponível em: <www.grupos.com.br/group/grupolepeluefs>. Acesso em: 4 jul. 2017.

DUARTE, N. et al. O Marxismo e a questão dos conteúdos escolares. IX Seminário Nacional de estudos e Pesquisas “História, Sociedade e Educação no Brasil”. Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa. **Anais Eletrônicos**. P. 3953-3979, 2012. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario9/PDFs/6.17.pdf> Acesso em: 10 nov. 2017.

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar**, Curitiba, n. 24, p. 213-225, 2004.

EVANGELISTA, O.; SHIROMA, E. O. Educação para o alívio da pobreza: novo tópico na agenda global. **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, n. 20, p. 43-54, jun./2006. Disponível em:

<<http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/reeducacao/article/viewFile/220/203>>. Acesso em: 20 set. 2016.

EVANGELISTA, O.; SHIROMA, E. Profissionalização: da palavra à política. In: MORAES, M. C.; PACHECO, J. A.; EVANGELISTA, M. O. (Org.). **Formação de professores: perspectivas educacionais e curriculares**. Porto: Porto, 2003. p. 27-46.

EVANGELISTA, O.; TRICHES, J. Professor: a profissão que pode mudar um país? In: EVANGELISTA, O. (Org.). **O que revelam os slogans na política educacional**. Araraquara (SP): Junqueira e Marin, 2014. p. 47-82.

FEDERAÇÃO CATARINENSE DE MUNICÍPIOS – FECAM. 4ª Mobilização estadual dos prefeitos. **Crise Financeira dos Municípios**. 2014. Disponível em: <www.fecam.org.br>. Acesso em: 23 mai. 2016.

FEDERAÇÃO CATARINENSE DE MUNICÍPIOS – FECAM. **Manifesto em defesa dos municípios catarinenses sobre a crise financeira**. 2015. Disponível em: <http://antigo.fecam.org.br/arquivosbd/noticias/0.406481001447938570_mudanca_de_paradigma_das_financas_municipais.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2017.

FEDERAÇÃO CATARINENSE DE MUNICÍPIOS – FECAM. **Guia dos municípios catarinenses 2013/2014** (livro Impresso). Florianópolis, 2014.

FEDERAÇÃO CATARINENSE DE MUNICÍPIOS – FECAM. **Guia dos Municípios Catarinenses 2009/2010** (livro impresso). 4. ed. Florianópolis, 2012.

FEITOSA, E. F. **As parcerias público-privadas no Programa de Educação para Todos: uma análise marxista**. 88f. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, 2012.

FERREIRA, A. B. de H. **Dicionário de Língua Portuguesa**. Curitiba: Positivo, 2008.

FERREIRA, V. S.; SILVA, S. C. V. da. Expansão dos sistemas de ensino privado nos sistemas educacionais públicos municipais de Santa Catarina. **Acta Scientiarum, Human and Social Sciences**, Maringá, v. 36, n. 2, p. 199-206, jul./dez. 2014.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA – FIESC. **Santa Catarina em dados**, 2015. Disponível em: <http://fiesc.com.br/sites/default/files/medias/sc_em_dados_site_correto.pdf>. Acesso em: 9 mai. 2017.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA – FIESC. Educação está desconectada da produtividade. **Notícias On line**. 26.10 a 02.11.16, 2016. Disponível em: <<http://www2.fiescnet.com.br/web/pt/informativo/show/id/421/idc/5385/temp/0>>. Acesso em: 26 out. 2017.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA – FIESC. **Formar o profissional do século 21 exige mais teoria, mais conta e mais escrita, 2017.** Disponível em: <<http://fiesc.com.br/noticias/formar-o-profissional-do-seculo-21-exige-mais-teoria-mais-conta-e-mais-escrita>>. Acesso em: 22 maio 2017.

FILHO, A. G.; ALMEIDA, A. S. de; CARDOSO, M. A. C. **SUDESUL: suas concepções de desenvolvimento e suas estratégias no processo de planejamento 1956-1989.** VI Conferência Internacional de História Econômica e VI Encontro de Pós-Graduação em História Econômica. Disponível em: <http://cdn.fee.tche.br/eeg/6/mesa6/SUDESULSuas_Concepcoes_de_Developolvimento_e_Suas_Estrategias_no_Processo_de_Planejamento_1956-1989.pdf> Acesso em: 27 mar. 2016.

FONTES, V. A sociedade civil no Brasil contemporâneo: lutas sociais e luta teórica na década de 1980. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. (Org.) **Fundamentos da educação escolar no Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: Fiocruz/EPSJV, 2006. p. 201-240.

FONSECA, M. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos.** Petrópolis: Vozes, 1997. p. 46-63.

FREITAS, D. N. T. de. **A avaliação da educação básica no Brasil.** Campinas (SP): Autores Associados, 2007.

FREITAS, L. C. de. Qualidade negociada: avaliação e contrarregulação na escola pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, out. 2005.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012.

FRUTUOSO, A. S. de A. **O Sistema Apostilado na Rede Municipal de Ensino de Florianópolis: “caminho” para medidas privatistas e desvalorização da educação.** 289f. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

GIACOMINI, R. de M. **O Sistema Educacional Família e Escola na rede municipal de ensino de Florianópolis: estratégias de governo de professores.** 224f. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.

GOERGEN, P. educação como direito de cidadania e responsabilidade do Estado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 723-742, jul./set. 2013.

GÓES, M. de. Escola pública: história e católicos. In: CUNHA, L. A. (Org.). **Escola pública, escola particular e a democratização do ensino.** 3. ed. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1989. p. 31- 50.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere: introdução ao estudo da filosofia de Benedetto Croce.** Vol. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004a.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere. Os intelectuais: o princípio educativo.** Jornalismo. v. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004b.

HORTA, J. S. Planejamento Educacional. In: BOSI, A.; SAVIANI, D.; MENDES, D. T.; HORTA, J. S. **Filosofia da Educação brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985. p. 195-239.

HORTA, J. S. **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1982.

INSTITUTO AYRTON SENNA – IAS. **Educação para o século XXI**. s/d. Disponível em www.institutoayrtonsenna.org.br>. Acesso em: 20 mai. 2017.

INSTITUTO AYRTON SENNA – IAS. **Ata da Assembleia Geral Ordinária realizada em 03 de novembro de 2016**. 2016. Disponível em: <www.institutoayrtonsenna.org.br/arquivos/estatutosocial>. Acesso em: 19 mai. 2017.

INSTITUTO AYRTON SENNA – IAS. **Competências socioemocionais**. Material de discussão. s./d. Disponível em: <http://educacaoec21.org.br/wp-content/uploads/2013/07/COMPET%C3%84NCIAS-SOCIOEMOCIONAIS_MATERIAL-DE-DISCUSS%C3%83O_IAS_v2.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Santa Catarina/número de municípios**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=42&search=santa-catarina>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Contas Regionais do Brasil: 2010-2014**. 2016. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98881.pdf>>. Acesso em: 9 maio 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **População**. 2015. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/chapeco/panorama>>. Acesso em: 24 mai. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades. Estimativa populacional**, 2014. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2014/estimativa_dou_2014.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Divisão do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas**. Rio de Janeiro, 1990. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20%20RJ/DRB/Divisao%20regional_v01.pdf> Acesso em: 7 mar. 2018.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

LEONTIEV, A. **O desenvolvimento do Psiquismo**. São Paulo: Moraes, 1964.

LEHER, R. Um Novo Senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Revista Outubro**, ed. 3, n. 3, p. 19-30, 1999. Disponível em:

<<https://cnenebio.files.wordpress.com/2010/05/leher-um-novo-senhor-da-educac2bauo.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

LELIS, Úrsula Adelaide de. **Políticas e práticas do “Terceiro Setor” na educação brasileira, no contexto da reconfiguração do Estado**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2006.

LIMA, I. G de; GANDIN, L. A. Gerencialismo e dispersão de poder na relação Estado-educação: as traduções e os hibridismos do caso brasileiro. **RBP**, v 33, n.3, p. 729-749, set./dez. 2017.

LIMBERGER, T.; KOSSMANN, E. L. O princípio constitucional da eficiência ante o Estado (in)suficiente. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 273, p. 287-311, set./dez. 2016.

LINDÓIA DO SUL. **Lei do Sistema Municipal de Ensino**. 30 jun. 2000. Disponível em: <<http://www.legislacaomunicipal.com/gedocnet/imagens/78510112000180/Lei00843.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2017.

LINDÓIA DO SUL. **Plano Municipal de Educação**, 2015. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>>. Acesso em: 20 set. 2017.

LINDÓIA DO SUL. **Contrato n. 06/2015**. Contrato que entre si celebram a prefeitura Municipal de Lindóia do Sul e a empresa Editora Positivo Ltda., objetivando o fornecimento de sistema de ensino, 2014.

LINDÓIA DO SUL. **Contrato n. 23/2010**. Contrato que entre si celebram a prefeitura Municipal de Lindóia do Sul e a empresa Editora Positivo Ltda., objetivando a contratação de empresa para o fornecimento de sistema de ensino por meio de material didático pedagógico integrado a Portal de educação na Internet, para alunos e professores da rede municipal de ensino de Lindóia do Sul, 2010.

LOMBARDI, J. C. Público e Privado como categorias de análise da Educação? Uma reflexão desde o marxismo. In: LOMBARDI, J. C.; JACOMELLI, M. R. M.; SILVA, T. M. T. da. (Org.). **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas**. Campinas (SP): Autores Associados; Histedbr, 2005. p. 59- 96.

LÖWY, M. **Ideologias e Ciência Social: elementos para uma análise marxista**. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

LUKÁCS, G. O particular à luz do materialismo dialético. In: LUKÁCS, G. **Introdução a uma estética marxista: sobre a particularidade como categoria da estética (Unidade III)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970. p. 73-122.

LUKÁCS, G. **Ontologia do ser social: os princípios ontológicos fundamentais de Marx**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

LUZ, L. X. Marco Legal do público e do privado na educação no contexto pós-reforma do Estado. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. **Gestão municipal da educação e as parcerias com o Instituto Ayrton Senna**. Goiânia: Funape, 2013. p. 82-97.

LUZ, L. X. **Participação do Empresariado na Educação no Brasil e na Argentina**. 272 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, 2009.

MACHADO, M. C. Princípio da eficiência da Administração Pública. **Amicus Curiae**, v. 6, n. 6, p. 1-10, 2011. Disponível em:

<<http://periodicos.unesc.net/amicus/article/viewFile/536/528>>. Acesso em: 19 jul. 2017.

MARI, C. L. Algumas questões relativas à proposição sociedade do conhecimento. In: EVANGELISTA, O. (Org.). **O que revelam os slogans na política educacional**. Araraquara (SP): Junqueira e Marin, 2014. p. 83-100.

MARQUES, V. M. **As Associações de Municípios e a regionalização do estado de Santa Catarina**, 204f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2003.

MARTINS, M. A. **O público não-estatal na gestão da educação básica de Barcarena/PA**. 207f. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, 2010.

MARTORANO, L. C. Democracia burguesa e apatia política. In: BORGES, L. F. P.; MAZZUCO, N. G. (Org.). **Democracia e políticas sociais na América Latina**. São Paulo: Xamã, 2009. p. 23-36.

MARX, K. **O Capital**. Crítica da economia política. O processo de produção do capital. Livro 1, v. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

MARX, K. **Grundrisse**. Manuscritos econômicos de 1857-1858. Esboço da crítica da economia política. Tradução de Mario Duayer e Nelio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2011. Disponível em: http://boitempoeditorial.com.br/colecao_marx.php. Acesso em: 27 mar. 2016.

MARX, K. **Para a questão judaica**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia Alemã**. Tradução de Luiz Claudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

MASSON, G. Materialismo histórico e dialético: uma discussão sobre as categorias centrais. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 2, n. 2, p. 105-114, jul./dez. 2007.

MASSON, G. O trabalho como fundamento do ser social e a educação como práxis social. In: SCHLESNER, A. H.; MASSON, G.; SUBTIL, M. J. D. **Marxismo (s) e educação**. Ponta Grossa: Editora da UEPG, 2016. p. 19-38.

MASSON, G. Neopragmatismo Rortyano e Educação. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 31, n. 1, p. 235-260, jan./abr. 2013.

MATSUMOTO, C. E. H.; FRANCHINI, M.; MAUAD, A. C. E. **Município: palco da vida. A história do municipalismo brasileiro**. Vol. 1. Brasília: Confederação Nacional dos Municípios, 2012.

MATTOS, P. T. L. A formação do Estado regulador. **Novos Estudos**, n. 76, p. 139-156, nov. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n76/07.pdf>>. Acesso em: 27 mai. 2014.

MELO, A. de. Educação Básica e formação profissional na visão dos empresários brasileiros. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 893-914, out. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

MELO, A. A educação básica na proposta da Confederação Nacional da Indústria nos anos 2000. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 29-45, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v38n1/aop265.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011a.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011b.

MÉSZÁROS, I. **Educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2008.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa Social, teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2012.

MIRANDOLA, C. B. S. **A contratação de uma empresa privada de ensino pela rede pública municipal de POÁ-SP: a voz (Gestão 2005-2008) dos professores do ensino fundamental I**. 160f. Dissertação (Mestrado em Educação: currículo) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2010.

MONTAÑO, C. Apresentação. In: MONTAÑO, C. (Org.). **O canto da sereia: crítica à ideologia e aos projetos do “Terceiro Setor”**. São Paulo: Cortez, 2014. p. 19-48.

MONTEIRO, M. **A formação discursiva neoliberal em escolas públicas estaduais: o Projeto Jovem de Futuro do Instituto Unibanco**. 250f. 2014. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

MOREIRA, P. O. Descentralização Administrativa: o caso da 26ª SDR, Canoinhas, Contestado - SC. **Geographia Opportuno Tempore**, Londrina, v. 1, p. 494-507, jul./dez. 2014. Número especial.

MORGADO, S. P. **A parceria público-privada na educação infantil: os programas PIM e Fundo do Milênio para a Primeira Infância**. 165f. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, 2011.

MORAES, M. C. M de. **Reformas de ensino, modernização administrativa: a experiência de Francisco Campos: anos vinte e trinta**. Florianópolis: NUP/UFSC, 2000.

NETO, F. F. B.; TORRES, R. C. L. de. **Direito Administrativo**. 7. ed. Salvador: Jus Podium, 2017.

NETTO, J. P. **Democracia e transição socialista**: escritos de teoria e política. Belo Horizonte: Oficina dos Livros, 1990.

NEVES, M. L. W. O neoliberalismo e a redefinição das relações Estado-sociedade. In: NEVES, L. M. W. (Org.). **O empresariamento da Educação**: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2002. p. 105-114.

NEVES, L. W. A nova pedagogia da hegemonia no Brasil. Entrevista com Lúcia Neves, concedida a Eneida Oto Shiroma e Olinda Evangelista em 23 de junho de 2010 em Florianópolis, SC. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 229-242, jan./jun. 2011.

NEVES, M. L. W.; PRONKO, M. A. **O mercado do conhecimento e o conhecimento do mercado**: da formação para o trabalho complexo no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

NICOLETTI, J. E. **A lógica da terceirização do ensino nas redes públicas municipais por meio da contratação de empresas privadas de ensino na região de São José do Rio Preto-SP**. 97 f. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Araraquara, 2009.

NOSELLA, P. **A Escola de Gramsci**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, A. S. **A relação público-privada de “novo” tipo e o trabalho docente**. 106 f. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

OLIVEIRA, C. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, C. et al. **Municipalização do ensino no Brasil**: algumas leituras. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 11-36.

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

OLIVEIRA, D. A. As políticas públicas em educação e a pesquisa acadêmica. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. (Org.). **Políticas públicas e educação**: regulação e conhecimento. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011. p. 71- 90.

OLIVEIRA, D.A. Regulação educativa na América Latina: repercussões sobre a identidade dos trabalhadores docentes. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 44, p. 209-227, 2006.

OLIVEIRA, D.A. Nova Gestão Pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul./set. 2015.

OLIVEIRA, M. M. de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2016.

OLIVEIRA, R. P. de. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, R. P. de. (Org.). **Gestão Democrática da Educação. Desafios Contemporâneos**. 5. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1997. p. 174-195.

OLIVEIRA, R. P. de; ARAUJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 28, p. 5-23, jan./fev./mar./abr. 2005.

ORDINE, N. **A utilidade do inútil**: um manifesto. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA – UNESCO. **Educação 2030**: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos. 2015. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/ia/about-this-office/single-view/news/education_2030_incheon_declaration_and_and_framework_for_ac/#.V7s3iaIYGP>. Acesso em: 15 jun. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA – UNESCO. **Educação para Todos**: o Compromisso de Dakar. 2001. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509porb.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA – UNESCO. **Educação**: Um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. 1998. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ue000009.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA – UNESCO. **Educação para Todos**: o Compromisso de Dakar. 2000. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509porb.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA – UNESCO **Educação para Todos**: o Compromisso de Dakar. 2000. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509porb.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

PAIM, A. E. Aspectos da constituição histórica da região Oeste de Santa Catarina. **Revista de História – SAECULUM**. João Pessoa, p. 121-138, jan./jul.2006.

PATRIÑOS, H. A.; BARRERA-OSORIO, F.; GUÁQUETA, J. **The role and impact of public-private partnerships in education**. Washington DC: The World Bank, 2009. Disponível em: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/role-and-impact-public-private-partnerships-education>> Acesso em: 10 out. 2016.

PEREZ, M. A. **A administração pública democrática**: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PERONI, V. M. V. Redefinições no papel do Estado: parcerias público-privadas e a democratização da educação. **Arquivos Analíticos de Políticas Educacionais – AAPE**, v.

21, n. 47, 2013. Disponível em: <<http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1166>>. Acesso em: 03 set. 2013.

PERONI, V. M. V. Redefinições no papel do Estado e o público não estatal: implicações para a democratização de direitos materializados em políticas sociais. In: MACIEL, A. L. S.; BORDIN, E. B (Org.). **A face privada na gestão das políticas públicas**. Porto Alegre: Fundação Irmão José Otão, 2014. p. 182- 209.

PERONI, V. M. V. As nebulosas fronteiras entre o público e o privado na educação básica brasileira. **37ª Reunião Nacional da ANPED**, Florianópolis, out/2015a. Disponível em: <<http://37reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Trabalho-GT05-3903.pdf>> Acesso em: 10 set. 2015.

PERONI, V. M. V. **Implicações da relação público-privada para a democratização da educação**. Tese para promoção a professor titular da carreira do magistério superior. UFRGS, 180 f. Porto Alegre, 2015b. Disponível em: <<https://plone.ufrgs.br/gprppe>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

PERONI, V. M. V. Implicações da relação público-privada para a democratização da Educação. Conferência de Abertura. **Reunião Científica Regional da ANPED**, Curitiba (PR), 2016. Disponível em: <<http://www.anpedsul2016.ufpr.br/wp-content/uploads/2015/11/Confer%C3%A0ncia-de-Abertura-Vera-Peroni.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

PERRUSI, A. Sobre a noção de ideologia em Gramsci: análise e contraponto. **Estudos de Sociologia**, Recife, v. 2, n. 21, p. 415-442, 2015.

PIEROZAN, S. S. H. **Um estudo dos conselhos municipais de educação, seus limites e possibilidades**. 228f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, 2006.

PINTO, J. M. de R. Financiamento da educação básica: a divisão de responsabilidades. **Retratos da Escola**, v. 6, n. 10, p. 155-172, jan./jun. 2012.

PIRES, D. de O. **A configuração jurídica e normativa da relação público-privada no Brasil na promoção do direito à educação**. 186 f. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

PIRES, D. de O. **A construção histórica da relação público-privada na promoção do direito à educação no Brasil**. 264f. 2015. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

PRADO, J. A. do. **A compreensão da atividade pedagógica configurada em uma rede de inter-relações**: franquia escolar. 110f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Rio Claro, 2008.

RABELO, J.; MENDES SEGUNDO, M. das D.; JIMENEZ, S. Educação para Todos e reprodução do capital. **Revista Trabalho Necessário**, ano 7, n. 9, p. 1-24, 2009.

RAVITCH, D. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**: como testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Porto Alegre: Sulina, 2011.

RHODES, R. A. W. The New Governance: Governing without Government. **Political Studies**, n. 44, p. 625-667, 1996. Disponível em:

<<https://www.researchgate.net/publication/227979762>>. Acesso em: 13 set. 2017.

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

ROCHA, Ana Brígida Borges da. **Parceria entre o público e o privado na educação**: implicações do programa escola campeã para a gestão escolar. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2008.

RODRIGUEZ, M. V. Pesquisa social: contribuições do método materialista histórico-dialético. In: CUNHA, C. da; SOUZA, J. V de; SILVA, M. A. da (Org.). **O método dialético na pesquisa em educação**. Campinas: Autores Associados, 2014. p. 131-152.

ROSA, M. F. E. **Direito Administrativo** (Sinopses Jurídicas). 10. ed. Vol. 19. São Paulo: Saraiva, 2009.

ROSAR, M. de F. F. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema brasileiro. In: OLIVEIRA (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 105-139.

ROSSI, L. **Oferta educacional e parceria com o setor privado**: um perfil dos municípios paulistas com até 10.000 habitantes. 183f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Rio Claro, 2009.

SÁ, V. A (auto)avaliação das escolas: “virtudes” e “efeitos colaterais”. **Ensaio: Avaliação, Políticas Públicas e Educação**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 62, p. 87-108, jan./mar. 2009.

SACHET, C.; SACHET, S. **Santa Catarina**: 100 anos de história. Do Povoamento à Guerra do Contestado. v. 1. Florianópolis: Século, 1997.

SANFELICE, J. L. A problemática do público e do privado na história da educação no Brasil. In: LOMBARDI, J. C.; JACOMELLI, M. R. M; SILVA, T. M. T. da. (Org.). **O público e o privado na história da educação brasileira**: concepções e práticas. Campinas (SP): Autores Associados; Histedbr, 2005. p. 177-185.

SANTA CATARINA. **Considerações legais Parceria entre Estado-Município para atendimento ao Ensino Fundamental**. 2011. Disponível em: <<http://www.sed.sc.gov.br/secretaria/parceria-estado-municipio-para-ensino-fundamental/5345-como-promover-a-parceria>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

SANTA CATARINA. **Decreto n. 502, de 16 de setembro de 2011**. Institui o Programa de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental. Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2011/000502-005-0-2011-004.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

SANTA CATARINA. **História**. s/d. Disponível em:

<<http://www.sc.gov.br/index.php/conhecasc/historia>>. Acesso em: 26 maio 2017.

SANTA CATARINA. **Oportunidades y negócios**. Florianópolis: Letras Brasileiras, 2007-2010.

SANTA CATARINA. Portal do Cidadão. **Município de Chapecó-2014**. Processo PR5/2014 – pregão presencial. Disponível em:

<http://portaldocidadao.tce.sc.gov.br/home.php?idmenu=municipio&menu=governolicitacao&nu_ano=2014&id_modalidade=6&id_processo=845240>. Acesso em: 26 mai. 2017.

SANTA CATARINA. Portal do Cidadão. **Município de Chapecó-2013**. Processo PR5/2014 – pregão presencial. Disponível em:

<http://portaldocidadao.tce.sc.gov.br/home.php?idmenu=municipio&menu=governolicitacao&nu_ano=2014&id_modalidade=6&id_processo=778767>. Acesso em: 26 mai. 2017.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Educação e Inovação (Consultório de Municipalização). **Política catarinense de municipalização do ensino fundamental**. Florianópolis, 2003.

SANTA CATARINA/SEBRAE. **Santa Catarina em números**, 2013. Disponível em:

<<https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Relatorio%20Estadual.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

SANTA CATARINA. **Decreto n. 2.344 de 21 de outubro de 1997**. Disponível em: <<http://leisestaduais.com.br/sc/decreto-n-2344-1997-santa-atarina-aprova-acordo-celebrado-entre-a-secretaria-de-estado-da-educacao-e-do-desporto-e-municipios>> Acesso em 08 mar. 2018.

SANTOS, A. B. dos; NARDI, E. L. Democratização da gestão do ensino público em Sistemas Municipais de Ensino de Santa Catarina. In: **Anais Eletrônicos do II Seminário da Rede Mapa**. Política de democratização da Gestão Educacional em Sistemas Municipais de Ensino. Disponível em:

<<https://editora.unoesc.edu.br/index.php/RedeMapa/article/view/16517/8607>>. Acesso em: 7 mar. 2017, p. 157-162.

SANTOS, A. P. dos. **Gestão democrática nos sistemas municipais de ensino de Santa Catarina**: implicações da avaliação em larga escala. 260f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2012.

SANTOS, D. et al. VII Reunião da ABAVE. **Minicurso 2**: A importância das competências não cognitivas para o desenvolvimento humano e o desafio de avalia-las em políticas públicas. Sem data. Disponível em: <www.educacaoesculo21.org.br>. Acesso em: 20 mai. 2017.

SARMENTO, D. C. Criação dos Sistemas Municipais de Ensino. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 93, p. 1363-1390, set./dez. 2005.

SARUP, M. **Educação e marxismo**: abordagem fenomenológica e marxista da educação. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação (Documento). **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 44, p. 380-412, maio/ago. 2010.

SAVIANI, D. O público e o privado na história da educação brasileira. In: LOMBARDI, J. C.; JACOMELLI, M. R. M.; SILVA, T. M. T. da. (Org.). **O público e o privado na história da educação brasileira**: concepções e práticas. Campinas (SP): Autores Associados; Histedbr, 2005, p. 167-176.

SCHLESENER, A. H. Marxismo e educação: limites e possibilidades do conceito de emancipação. In: SCHLESENER, A. H.; MASSON, G.; SUBTIL, M. J. D. **Marxismo (s) e educação**. Ponta Grossa: Editora da UEPG, 2016. p. 39- 62.

SEMERARO, G. **Gramsci e a sociedade civil**. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

SEMERARO, G. Recriar o público pela democracia popular. In: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (Org.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002. p. 213-223.

SEMERARO, G. Filosofia da práxis e (neo) pragmatismo. **Revista Brasileira de Educação**, n. 29, p. 28-40, maio/jun./jul./ago. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n29/n29a03.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2017.

SEVERINO, A. J. O público e o privado como categoria de análise em educação. In: LOMBARDI, J. C.; JACOMELLI, M. R. M.; SILVA, T. M. T. da. (Org.). **O público e o privado na história da educação brasileira**: concepções e práticas. Campinas: Autores Associados; Histedbr, 2005. p. 31-40.

SGUISSARDI, V. **Estudo diagnóstico da Política de Expansão da (e acesso à) educação Superior no Brasil, 2002-2012**, 2014 (via e-mail).

SHIROMA, E. O. O Estado como cliente: interesses empresariais na coprodução da inspeção escolar. In: **Anais da 37ª Reunião Nacional da ANPED – 04 a 08 de outubro de 2015**, UFSC – Florianópolis. Disponível em: <http://www.anped.org.br/sites/default/files/trabalho-gt09-3974.pdf>. Acesso em: 10 dez 2015.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Org.). **Políticas Educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011. p. 222- 247.

SHIROMA, E.; EVANGELISTA, O. Apresentação. In: EVANGELISTA, O. (Org.). **O que revelam os slogans na política educacional**. Araraquara: Junqueira e Marin, 2014. p. 11-20.

SHIROMA, E. **Profissionalização e gerencialismo na educação**. Texto para o Jornal do SINPEEM/ SP, p. 24-27, 2003. Disponível em: <<http://ambientedetestes2.tempsite.ws/ciencia-para-educacao/publicacao/shiroma-e-o-profissionalizacao-e-gerencialismo-na-educacao-revista-do-sinpeem-sao-paulo-p-24-27-2003/>> Acesso em: 7 de mar. 2018.

SILVA, M. F. da; BERTOLDO, E. O conceito de política em Marx: análise de obras de 1843 a 1871. **Revista Eletrônica Arma Crítica**, ano 3, p. 135-156, dez. 2011.

SMOLKA, A, L. B. et al. O problema da avaliação das habilidades socioemocionais como política pública: explicitando controvérsias e argumentos. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 130, p. 219-242, jan./mar. 2015.

SOARES, L. B. **A ação do Instituto Ayrton Senna na rede municipal de educação de Joinville/SC (2001-2008)**: subordinação da escola pública a princípios e métodos da gestão empresarial. 205f. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMAZI, L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998. p. 15-38.

SOUZA, L. M. de. **Parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro Setor**: sistematização e regulação. 2010. 288 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, 2010.

SOUZA, S. Z. Concepções de qualidade da educação básica forjadas por meio de avaliações em larga escala. **Avaliação**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 407-420, jul. 2014.

TEODORO, A. N. D. A construção da educação mundial ou o lugar da Educação Comparada no estudo das políticas (e práticas) de educação. **RBPE Brasil**, v. 12, n. 29, p. 859-877, dez. 2015.

TEODORO, A. **A Educação em tempos de globalização neoliberal**: os novos modos de regulação das políticas educacionais. Brasília: Liber Livros, 2011.

TONET, I. **Método científico**: uma abordagem ontológica. São Paulo: Instituto Lukács: 2013.

TONET, I. Marxismo e democracia. In: BORGES, L. F. P.; MAZZUCO, N. G. (Org.). **Democracia e políticas sociais na América Latina**. São Paulo: Xamã, 2009. p. 9-22.

TORRIGLIA, P. L.; ORTIGARA, V. O campo das mediações: primeiras aproximações para a pesquisa em políticas educacionais. In: CUNHA, C. da; SOUZA, J. V de; SILVA, M. A. da (Org.) **O método dialético na pesquisa em educação**. Campinas: Autores Associados, 2014. p. 180- 200.

TREVISOL, J. V.; TREVISOL, M. T. C. Políticas e dinâmicas do ensino superior em Santa Catarina: análise dos indicadores do INEP (1991-2004). In: **Anais do IX Congresso Nacional de Educação – EDUCERE, III Encontro Sul Brasileiro de Psicopedagogia**. PUCPR, Paraná, 2009, p. 2715- 2728. Disponível em: <http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2009/anais/trabalhos_1.html>. Acesso em: 21 jan. 2016.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. 23. reimpr. São Paulo: Atlas, 2015.

TURCATTO, S. M. **A filosofia da práxis em Gramsci**: uma leitura a partir do Caderno 11 (1932-1933). 210 fls. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, 2014.

VALLE, I. R.; MIZUKI, G. E. de P.; CASTRO, I. M. F. de. Democratizar, descentralizar, municipalizar: a expansão do ensino fundamental catarinense. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 121, p. 187-212, jan./abr. 2004.

VÁZQUEZ, A. S. **Filosofia da práxis**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

WISEU, S. Revisitando o debate sobre o público e o privado em educação: da dicotomia à complexidade das políticas públicas. **Ensaio: Avaliação, Políticas Públicas e Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 85, p. 899-916, out./dez. 2014.

VIZZOTTO, L.; CAMPOS, M. F. S. de; PIEROZAN, S. S. H. Considerações sobre a avaliação externa no Brasil. In: **Seminário Internacional de Políticas Públicas: Avaliação educacional, prestação de contas e responsabilização (accountability) em contextos ibero e latino-americanos**, 2017. Disponível em: <<http://www.unoesc.edu.br/cursos/evento-single/seminario-internacional-de-politicas-publicas-em-educacao1>>. Acesso em: 01 jul. 2017.

VIZZOTTO, L.; CORSETTI, B. As Associações de Municípios e as políticas de natureza privada na educação pública: análises preliminares. In: GLAP, G.; GLAP, L. (Org.). **Políticas públicas na educação brasileira: desafios emergentes**. Curitiba: Atena, 2017. p. 111-124. Disponível em: <http://www.atenaeditora.com.br/wp-content/uploads/2017/06/E-book_2Educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2017.

VIZZOTTO, L.; CORSETTI, B.; PIEROZAN, S. S. As políticas educacionais brasileiras e as manifestações da relação público e privado: o caso de Santa Catarina (Brasil). In: **Reunião Científica Regional da ANPED. Educação, Movimentos Sociais e políticas Governamentais**. Curitiba (PR), 2016, p. 1-16. Disponível em: <<http://www.anpedsul2016.ufpr.br/wp-content/uploads/2015/11/eixo4>>. Acesso em: 05 set. 2016.

VIZZOTTO, L.; REIS, J. T.; CORSETTI, B. O financiamento e a relação público/privado: uma abordagem a partir do Movimento A Indústria pela Educação. **Anais Terceiro Encontro Fineduca: Políticas Públicas de Financiamento da Educação, desafios e perspectivas nos planos educacionais**. Gramado, 2015, p. 1492-1511.

WERLE, F. O. C. Reforma, inovação e mudança: delineando questões na área de políticas educacionais. In: MARTINS, A. M.; WERLE, F. O. C. (Org.). **Políticas educacionais: elementos para a reflexão**. Porto Alegre: Redes, 2010. p. 49-62.

WERLE, F. O. C. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. **Ensaio: Avaliação, Políticas Públicas e Educação**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769-792, out./dez. 2011.

WERLE, F. O. C. (Org.) **Avaliação em Larga Escala: foco na escola**. São Leopoldo: Oikos; Brasília: Liber Livros, 2010.

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

XANXERÊ. **Projeto Político Pedagógico (PPP)**. 2016. Contato – Liane Vizzotto [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por liane.vizzotto@ifc-concordia.edu.br em 09 fev. 2017

XANXERÊ. **Contrato de prestação de serviços 0028/2009**. Documento impresso, 2009.

XANXERÊ. **Plano Municipal de Educação**, 2015. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>>. Acesso em: 20 set. 2017.

XANXERÊ. **Termo de referência** (setor de licitações). Documento impresso, 2014.

XANXERÊ. **Regimento Interno do CME – COMED**. Cartilha Impressa, 2011. 32 p.

XANXERÊ. Secretaria Municipal de Educação. **Sistema Municipal de Ensino: Lei Complementar n. 3218/2010**. Cartilha impressa, 2010.

XANXERÊ. **Termo de referência** (setor de licitações). Documento impresso, 2008.

ZANDER, K. F.; TAVARES, T. M. Federalismo e gestão dos sistemas de ensino no Brasil. In: SOUZA, A. R. de; GOUVEIA, A. B.; TAVARES, T. M. (Org.). **Políticas educacionais, conceitos e debates**. 3. ed. Curitiba: Appris, 2016. p. 97-119.

ZARPELON, G. **A relação público-privada na educação infantil: um estudo sobre os convênios com entidades privadas na rede municipal de educação de Joinville/SC**. 249 f. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

ZOTTI, S. A.; VIZZOTTO, L.; CORSETTI, B. Educação e desenvolvimento sustentável na agenda internacional: de Jomtien (1990) a Incheon (2015). **Atos de Pesquisa em Educação**, Blumenau, v. 12, n. 1, p. 114-138, jan./abr. 2017.

Reportagens escritas

ONG brasileira é referência para Unesco. Por Amarílis Lage (19.10.2003). Disponível em: <www.folhauol.com.br>. Acesso em: 19 mai. 2017.

Chapecó será município-piloto em projeto do Instituto Ayrton Senna (19.05.2015). Disponível em: www.chapeco.sc.gov.br/educacao/noticias/2872. Acesso em: 22 mai. 2017.

Chapecó compartilha boas experiências na educação. (02.06.2017). Disponível em: <<https://www.chapeco.sc.gov.br/arquivos/2223>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

Formar o profissional do século 21 exige mais teoria, mas conta mais escrita. Disponível em: <fiesc.com.br/noticias/formar-o-profissional-do-seculo-21-exige-que-teoria-mais-conta-e-mais-escrita>. Acesso em: 22 mai. 2017.

Precisamos de pessoas críticas, autônomas e responsáveis. FIESC, Notícias Online. (newsletter on line, 30.08 a 06.09.17). Disponível em: <www2.fiescnet.com.br>. Acesso em: 30 ago. 2017.

Chapecó ampliará projeto que estimula habilidades socioemocionais. FIESC. Notícias On line. (28.11.2017). Disponível em: <<http://fiesc.com.br/chapeco-ampliar-projeto-que-estimula-habilidades-socioemocionais>>. Acesso em: 01 dez. 2017.

Reportagens de TV

Chapecó: Instituto Ayrton Senna desenvolve projeto em escolas públicas. TV Ric Record. Disponível em: <<https://ricmais.com.br/sc/programas/balanco-geral-chapeco/chapeco-instituto-ayrton-senna-desenvolve-projeto-em-escola-publicas>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

E-mails

FIESC CÂMARA (Educação está desconectada da produtividade, diz Ricardo Barros). Contato – Liane Vizzotto (mensagem pessoal) Mensagem recebida por email por liane.vizzotto@ifc-edu.br em 22 de out. 2016.

GESTINE TRINDADE. (Livro - Sguissardi) Contato – Liane Vizzotto (mensagem pessoal) Mensagem recebida por e-mail liane. vizzotto@ifc.edu.br em 11 de mar. 2017.

MUNICÍPIO DE CHAPECÓ. Contato – Liane Vizzotto [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por liane.vizzotto@ifc.edu.br em 07 jun. 2017. (portal transparência, protocolo 2017.0061.000179, Edital nº 05/2014.)

MUNICÍPIO DE CHAPECÓ. Secretaria Municipal de Educação. Contato. Liane Vizzotto [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por liane.vizzotto@ifc.edu.br em 07 jun. 2017 (Contrato de prestação de serviços n. 13/2014).

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO XANXERÊ. Contato – Liane Vizzotto [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por liane.vizzotto@ifc-concordia.edu.br em 15 fev. 2017. (Termo de referência 2008 e 2014).

UNDIME/SC. Contato - Liane Vizzotto [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por liane.vizzotto@ifc-concordia.edu.br em: 25 de set. 2014.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA AOS COORDENADORES DOS COLEGIADOS DE EDUCAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS

Identificação

1. Identificação do Entrevistado
 - Formação/ Atuação _____
 - Tempo de experiência no Magistério _____
 - Tempo de experiência na função de coordenador do Colegiado _____
 - Associação e Município a que pertence _____

Criação

2. Como ocorreu a criação do colegiado de Educação em sua Associação?
3. Foi uma necessidade dos gestores educacionais municipais?

Principais Debates

4. Quais têm sido as principais discussões nas reuniões do colegiado?
5. Alguma vez nos colegiados, houve debate acerca das parcerias entre instituições da sociedade civil (empresas, ONGs) e a educação pública?
6. Em que medida o colegiado contribui para a tomada de decisão das políticas educacionais municipais?

Parcerias público-privadas

7. O Colegiado possui algum levantamento das parcerias entre o setor público e o privado dos municípios pertencentes à Associação?
8. A partir dos debates realizados nas reuniões do colegiado, que opiniões têm sido evidenciadas sobre as parcerias que hoje são estabelecidas entre a sociedade civil e o Estado?
9. São positivas para o desenvolvimento das políticas municipais?
10. Você conhece algum município da região da sua Associação que mantém algum tipo de parceria?
11. Se sim, os resultados são positivos? Há algum limite que é discutido nas reuniões?
12. Alguma vez, sua Associação de Município promoveu algum termo de cooperação, para realização de atividades em conjunto? (isso porque as AM fazem consórcios, convênios....)
13. Quais as principais dificuldades apresentadas pelos gestores educacionais nas reuniões do colegiado?

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA AOS SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO

Identificação

1. Identificação do Entrevistado

- Município _____
- Formação _____
- Atuação _____
- Tempo de experiência no Magistério _____
- Tempo de experiência na função de Secretário (a) _____
- Associação a que pertence _____

Realidade educacional

2. Realidade Educacional

Acesso

- Vagas em creches privadas - Há convênio?
- Vagas para todas as crianças em creches públicas – quantos % atendem?
- Escolas próximas às suas escolas – acesso às crianças na faixa obrigatória?

Gestão

- Participação na elaboração da proposta pedagógica da Rede de Ensino e, conseqüentemente, das escolas;
- Eleição de diretores escolares e/ou de centros de educação infantil;
- Autonomia das instituições educativas
- Proposta Curricular e formação continuada de professores;
- Princípio da Gestão Democrática contemplado nos documentos oficiais?

Avaliação

- Dados das avaliações externas são tratados? Como e quem discute os dados?
- Há algum tipo de preparação especial para alunos realizarem as provas externas (Prova Brasil, Provinha Brasil, ANA)?
- Seu município possui um bom IDEB? A que fatores atribui isso?
- Avaliações como IDEB tendem a balizar novas ações na rede de ensino? Elas são utilizadas para isso?

Parceiros e segmentos que atendem

3. Quem são as instituições com quem a rede municipal mantém parceria?
4. Desde quando está acontecendo essa parceria?
5. Há algum fato ou evento que tenha ligação com a efetivação das parcerias?
6. Para quais serviços/segmentos a rede municipal de ensino mantém parcerias com instituições externas:

Segmentos

- Educação Infantil – creche. Como ocorre o convênio com as creches comunitárias? Há uma cota de vagas destinadas aos alunos carentes?

- Educação Infantil – pré-escola
- Ensino Fundamental – anos iniciais
- Ensino Fundamental – anos finais
- EJA
- Educação Especial
- Educação indígena
- Educação Rural e/ou do Campo

Serviços

- Formação continuada de professores
- Material didático para alunos e professores
- Avaliação do desempenho discente
- Construção do Projeto Político-Pedagógico
- Construção da Proposta Pedagógica e curricular municipal
- Construção do Plano Municipal de Educação
- Gestão escolar (os diretores das escolas são do quadro de servidores da rede ou externos?)
- Gestão educacional (na Secretaria de Educação)
- Monitoramento de resultados
- Projetos relacionados ao contra-turno escolar

7. No atendimento às etapas da educação básica, consegue fazê-lo na sua totalidade? (educação infantil, fundamental e modalidades – EJA, educação especial, educação do campo, indígena)

Construção das parcerias

8. Como foram efetivadas as parcerias que o município mantém com instituições privadas? (licitação, histórico)
9. O que levou o município (Secretaria de Educação) a fazer as parcerias?
10. Quem ou quais foram os propositores das políticas educacionais que valorizam a relação público-privada? Quem tomou a decisão?
11. O município se espelhou em alguma experiência?
12. O município se baseou em algum dado estatístico, como crianças com baixo desempenho, fora da escola, professores sem formação?
13. Que tipo de evidência ou de fator levou o município a estabelecer parcerias?
14. A busca por parceiros da iniciativa privada, seja de ONG, OS ou dos sistemas privados de ensino é mais significativa que parceiros do setor público como universidades públicas ou mesmo as existentes nos municípios?
15. Há facilidade de manter diálogo com a universidade pública da sua região?
16. Como o município “lida” com os programas federais (MEC) e com as parcerias? Há alguma dificuldade?
17. Quem define os objetivos dos programas desenvolvidos pelas instituições parceiras? A Secretaria de Educação ou as próprias instituições?
18. No PPP da Secretaria de Educação, há o detalhamento de como devem funcionar as parcerias?

Financiamento

19. Na parceria, quais são os custos para o município?
20. Há algum tipo de cálculo de modo a planejá-las?
21. As parcerias, quando envolvem dispêndio financeiro são prioridade frente a outras políticas? Quais?

22. Devido à situação de crise atual vivida por todos os entes, as parcerias que envolvem dispêndio financeiro tendem a continuar no município?

Visão sobre as parcerias

23. Como a comunidade escolar enxerga as parcerias: professores, alunos e pais?
 24. Como você enxerga a receptividade dos professores com a adoção desse tipo de política?
 25. Você vê como positiva as parcerias entre o setor público e privado?
 26. Elas tendem a crescer em seu município?
 27. Que mudanças ocorreram na educação municipal depois da efetivação das parcerias?
 28. Verifica-se maior eficiência no trabalho educativo gestado pelos parceiros?

Órgãos Colegiados

CME

29. Como é a relação entre a Secretaria de Educação e o CME?
 30. Em que medida o CME participa das decisões da Secretaria de Educação?
 31. A Secretaria de Educação comunica o CME das parcerias que a rede municipal de ensino mantém com instituições privadas?

ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS – COLEGIADOS DE EDUCAÇÃO

32. Você participa do Colegiado de Educação da sua Associação?
 33. Que tipo de discussão tem sido mais relevante no Colegiado?
 34. Que tipos de decisões são tomadas nessa instância?
 35. O Colegiado foi informado sobre as parcerias que a rede municipal de ensino mantém com instituições privadas?
 36. Houve em algum momento um debate efetivo sobre as parcerias no Colegiado?

CONSELHO DELIBERATIVO

37. Os conselhos deliberativos participam das decisões da Secretaria de Educação quanto às políticas educacionais municipais?
 38. São chamados para avaliar as políticas que valorizam a relação público-privada?
 39. Os conselhos têm conhecimentos das parcerias que a rede municipal de ensino mantém com instituições privadas?
 40. Como é a atuação dos conselhos deliberativos nas escolas da rede de ensino municipal?

Documentos oficiais e as parcerias

41. Como o Plano Municipal de Educação e a Lei do Sistema trataram as questões específicas das parcerias que o município mantém?
 42. No processo de contratação das parcerias, quais os argumentos utilizados para justificar a parceria (exposição de motivos)?

Avaliação das parcerias

43. Há algum tipo de avaliação das parcerias?
44. Quem faz as avaliações e quem participa?
45. Enquanto gestor (a) da Secretaria, você acredita que os alunos aprendem mais com as parcerias?
46. Essa aprendizagem possibilita processos de emancipação do indivíduo? Sua criticidade, autonomia conhecimentos sólidos....
47. As parcerias que a Secretaria de Educação estabeleceu trabalham em favor do direito à educação e da superação das desigualdades educacionais?

Questões gerais

48. Os dados estatísticos mostram uma grande quantidade de crianças com deficiência incluídas em seu município. A parceria público-privada contribui para o fortalecimento da política de inclusão?
49. Qual a maior dificuldade encontrada hoje na gestão da educação municipal?

APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA AOS PRESIDENTES DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Identificação

1. Identificação do Entrevistado
 - Município _____
 - Formação _____
 - Atuação _____
 - Tempo de experiência no Magistério _____
 - Tempo de experiência na função de Presidente (a) _____
 - Associação a que pertence _____
 - Que segmento representa no CME _____

Atuação do CME na construção das políticas municipais

2. Qual a periodicidade das reuniões?
3. O Conselho Municipal de Educação regulamenta a educação do município?
4. Quais os aspectos mais discutidos?
5. Quais os principais problemas enfrentados?

Atuação do CME nas políticas que valorizam a relação público-privada

6. O Conselho é chamado a participar das decisões das políticas municipais quando há parceiros privados?
7. Em que medida?
8. O Conselho tem conhecimento das parcerias que a Secretaria de Educação mantém com instituições privadas?
9. Vocês têm conhecimento de como foi a construção das parcerias entre a Secretaria de Educação e as instituições privadas?
10. O CME participa das avaliações das parcerias a fim de sua continuação?
11. As parcerias que a Secretaria de Educação estabeleceu trabalham em favor do direito à educação e da superação das desigualdades educacionais?

Aspectos gerais

12. Como o CME participa das discussões sobre a avaliação?
13. Como é a relação do CME com a Secretaria de Educação?
14. Como o CME considera a gestão democrática no município?
15. O CME possui algum mecanismo que possibilite o conhecimento da situação do acesso à educação, especialmente na idade obrigatória?

**APÊNDICE D – TERMOS DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO
(TCLE)**

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE) - presidentes dos CMEs

Prezado(a) senhor(a), presidente do Conselho Municipal de Educação do Município de

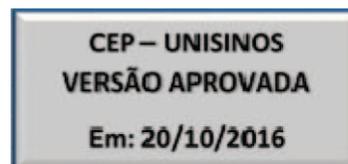
O(a) senhor(a) está sendo convidado(a) para participar da pesquisa “A parceria público - privada em municípios catarinenses: implicações na educação”, desenvolvida pela professora Liane Vizzotto, doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, São Leopoldo/RS. O objetivo desta pesquisa é analisar as implicações das políticas de natureza privada no âmbito da educação pública em municípios da região oeste de Santa Catarina, tendo como referência a categoria da práxis.

O(a) senhor(a) é convidado(a) a participar de uma entrevista, em local a ser escolhido pelo(a) senhor(a). Essa entrevista corresponde a algumas questões da participação dos CME nas decisões e normatização das respectivas redes de ensino. A entrevista será gravada, se assim o(a) senhor(a) permitir, e posteriormente transcrita, única e exclusivamente para fins de pesquisa.

Desse modo, assumo com o(a) senhor(a) os seguintes compromissos:

1. De que sua identidade, assim como a identidade de todos(as) os(as) participantes serão mantidas em sigilo, evitando qualquer possibilidade de constrangimento que as informações contidas nas entrevistas possam causar.
2. De que as informações reunidas serão usadas, única e exclusivamente, para fins desta pesquisa e dos trabalhos científicos que dela poderão se desdobrar.
3. De que os resultados lhe serão apresentados, pois esse retorno permitirá que o(a) senhor(a) acompanhe as informações produzidas durante a pesquisa, assim como assegurará que tais informações não serão utilizadas em prejuízo ou para a estigmatização das pessoas envolvidas.
4. Do caráter voluntário de seu consentimento. Caso o(a) senhor(a) tenha interesse em desistir da participação na pesquisa, isso poderá ser feito a qualquer momento, sem problema algum.
5. Da garantia de que o(a) senhor(a) pode receber respostas a qualquer momento sobre os procedimentos e outros assuntos relacionados com a pesquisa, por meio do telefone (49) 9926 9549 ou do e-mail: vizzottoliane@yahoo.com.br.
6. De que o(a) senhor(a) não terá nenhum tipo de despesa para participar desta pesquisa, bem como nada será pago por sua participação.
7. Este Termo será assinado em duas vias, ficando uma em seu poder e a outra com a pesquisadora responsável.

Concórdia, ____ de _____ de 2016.



Assinatura do (a) participante

Assinatura da pesquisadora

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE) - secretários de educação municipais e/ou diretores de ensino

Prezado(a) senhor(a), Diretor(a) de Educação do Município

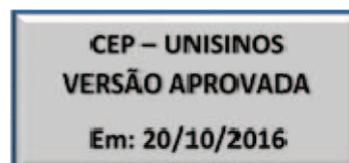
O(a) senhor(a) está sendo convidado(a) para participar da pesquisa “A parceria público - privada em municípios catarinenses: implicações na educação”, desenvolvida pela professora Liane Vizzotto, doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, São Leopoldo/RS. O objetivo desta pesquisa é analisar as implicações das políticas de natureza privada no âmbito da educação pública em municípios da região oeste de Santa Catarina, tendo como referência a categoria da práxis.

O(a) senhor(a) é convidado(a) a participar de uma entrevista, em local a ser escolhido pelo(a) senhor(a). Essa entrevista corresponde a algumas questões sobre a organização da rede municipal de ensino com relação às parcerias que o município desenvolve com instituições privadas ou Organizações Sociais, no que diz respeito ao acesso, gestão e avaliação da educação, bem como dos limites e possibilidades que as políticas educacionais proporcionam ao município. A entrevista será gravada, se assim o(a) senhor(a) permitir, e posteriormente transcrita, única e exclusivamente para fins de pesquisa.

Desse modo, assumo com o(a) senhor(a) os seguintes compromissos:

1. De que sua identidade, assim como a identidade de todos(as) os(as) participantes serão mantidas em sigilo, evitando qualquer possibilidade de constrangimento que as informações contidas nas entrevistas possam causar.
2. De que as informações reunidas serão usadas, única e exclusivamente, para fins desta pesquisa e dos trabalhos científicos que dela poderão se desdobrar.
3. De que os resultados lhe serão apresentados, pois esse retorno permitirá que o(a) senhor(a) acompanhe as informações produzidas durante a pesquisa, assim como assegurará que tais informações não serão utilizadas em prejuízo ou para a estigmatização das pessoas envolvidas.
4. Do caráter voluntário de seu consentimento. Caso o(a) senhor(a) tenha interesse em desistir da participação na pesquisa, isso poderá ser feito a qualquer momento.
5. Da garantia de que o(a) senhor(a) pode receber respostas a qualquer momento sobre os procedimentos e outros assuntos relacionados com a pesquisa, por meio do telefone (49) 9926 9549 ou do e-mail: vizzottoliane@yahoo.com.br
6. De que o(a) senhor(a) não terá nenhum tipo de despesa para participar desta pesquisa, bem como nada será pago por sua participação.
7. Este Termo será assinado em duas vias, ficando uma em seu poder e a outra com a pesquisadora responsável.

Concórdia, ____ de _____ de 2016.



Assinatura do (a) participante

Assinatura da pesquisadora

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE) - presidente dos colegiados de educação das associações de municípios

Prezado(a) senhor(a), Coordenador (a) do Colegiado de Educação da Associação

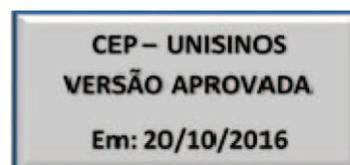
O(a) senhor(a) está sendo convidado(a) para participar da pesquisa “A parceria público - privada em municípios catarinenses: implicações na educação”, desenvolvida pela professora Liane Vizzotto, doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, São Leopoldo/RS. O objetivo desta pesquisa é analisar as implicações das políticas de natureza privada no âmbito da educação pública em municípios da região oeste de Santa Catarina, tendo como referência a categoria da práxis.

O(a) senhor(a) é convidado(a) a participar de uma entrevista, em local a ser escolhido pelo(a) senhor(a). Essa entrevista corresponde a algumas questões sobre os Colegiados de Educação das Associações de Municípios com o objetivo de compreender em que medida participam das decisões educacionais nos municípios e, ainda, entender como ajudam os municípios a se desenvolverem nos aspectos educacionais. A entrevista será gravada, se assim o(a) senhor(a) permitir, e posteriormente transcrita, única e exclusivamente para fins de pesquisa.

Desse modo, assumo com o(a) senhor(a) os seguintes compromissos:

1. De que sua identidade, assim como a identidade de todos(as) os(as) participantes serão mantidas em sigilo, evitando qualquer possibilidade de constrangimento que as informações contidas nas entrevistas possam causar.
2. De que as informações reunidas serão usadas, única e exclusivamente, para fins desta pesquisa e dos trabalhos científicos que dela poderão se desdobrar.
3. De que os resultados lhe serão apresentados, pois esse retorno permitirá que o(a) senhor(a) acompanhe as informações produzidas durante a pesquisa, assim como assegurará que tais informações não serão utilizadas em prejuízo ou para a estigmatização das pessoas envolvidas.
4. Do caráter voluntário de seu consentimento. Caso o(a) senhor(a) tenha interesse em desistir da participação na pesquisa, isso poderá ser feito a qualquer momento, sem problema algum.
5. Da garantia de que o(a) senhor(a) pode receber respostas a qualquer momento sobre os procedimentos e outros assuntos relacionados com a pesquisa, por meio do telefone (49) 9926 9549 ou do e-mail: vizzottoliane@yahoo.com.br.
6. De que o(a) senhor(a) não terá nenhum tipo de despesa para participar desta pesquisa, bem como nada será pago por sua participação.
7. Este Termo será assinado em duas vias, ficando uma em seu poder e a outra com a pesquisadora responsável.

Concórdia, ____ de _____ de 2016.



Assinatura do (a) participante

Assinatura da pesquisadora

APÊNDICE E – ENDEREÇOS ELETRÔNICOS E DEMAIS FONTES DE PESQUISA DOCUMENTAL

Editalis de Licitação

Identificação - nº	Fonte de consulta	Município
01/2013	www.portaldocidadao.tce.sc.gov.br	Chapecó
05/2014	Acesso à informação - 2017.0061.000179 – via <i>e-mail</i> transparencia@bethasistemas.com.br (bibliografia tese)	Chapecó
0017/2014	https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01031-030/con_licitacoes.faces	Xanxerê
009/2009	Solicitação verbal à Secretaria de Educação. Retirada na Prefeitura de Xanxerê	Xanxerê
01/2010	Solicitação verbal à Secretaria de Educação. Retirada na Prefeitura de Lindóia do Sul	Lindóia do Sul
84/2014	http://www.lindoiadosul.sc.gov.br/licitacoes/index/detalhes/codMapaItem/7281/codLicitacao/37882#.WKN9Mm8rLIU	Lindóia do Sul

Contratos de Prestação de Serviços

Identificação - nº	Fonte de consulta	Município
47/2013	www.portaldocidadao.tce.sc.gov.br	Chapecó
13/2014	Solicitação protocolada na Secretaria de Educação – Resposta por <i>e-mail</i> em 07.07.2017 edu.diretoras@chapeco.sc.gov.br (bibliografia tese)	Chapecó
0028/2009	Solicitação à Secretaria de Educação. Retirada na Prefeitura de Xanxerê	Xanxerê
0028/2014	Sem registro (aditivos – diário oficial municípios)	Xanxerê
23/2010	Solicitação verbal à Secretaria de Educação. Retirada na Prefeitura de Lindóia do Sul	Lindóia do Sul
06/2015	Solicitação verbal à Secretaria de Educação. Retirada na Prefeitura de Lindóia do Sul	Lindóia do Sul

Termos de Referência

Identificação nº	Fonte de consulta	Município
14.01.20108 e 09.01.2014	Solicitação à Secretaria de Educação. Recebido por <i>e-mail</i> em 15.02.2017	Xanxerê
01/2010 e 09.12.2014	Solicitação à Secretaria de Educação. Retirada na Prefeitura de Lindóia do Sul	Lindóia do Sul

Leis dos Sistemas Municipais

Identificação - n°	Fonte de consulta	Município
48/1997	http://www.cmc.sc.gov.br/2012/index.php/legislacao/leis-municipais	Chapecó
3.212/2010	Cartilha impressa distribuída às escolas	Xanxerê
40/2000	http://www.legislacaomunicipal.com/gedocnet/imagens/78510112000180/Lei00843.pdf	Lindóia do Sul

Planos Municipais de Educação

Identificação - n°	Fonte de consulta	Município
6.740/2015	http://www.cmc.sc.gov.br/2012/index.php/legislacao/leis-municipais	Chapecó
3.748/2015	http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao .	Xanxerê
1.277/2015	http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao .	Lindóia do Sul

Regimento Internos do Conselho Municipal de Educação

Identificação - n°	Fonte de consulta	Município
Sem identificação	Solicitação verbal ao Presidente do CME	Chapecó
Sem identificação	Cartilha impressa distribuída às escolas da rede	Xanxerê
Sem identificação	Solicitação verbal ao presidente do CME	Lindóia do Sul

APÊNDICE F – TABELA SÍNTESE DOS OBJETIVOS DA TESE E CONCLUSÃO POR CAPÍTULOS

Objetivo geral: analisar os elementos que sustentam a construção das parcerias entre a Administração Pública e o setor privado no campo da educação em municípios catarinenses.

Capítulo	Objetivos	Conclusões
1 A construção da tese: aspectos epistemológicos e caminhos metodológicos	<p>Objetiva apresentar um panorama geral da revisão de literatura e dos aspectos formais da tese.</p> <p>Não se constitui num capítulo voltado a responder aos objetivos propriamente traçados na tese.</p>	<p>A partir dos fundamentos teóricos, este capítulo possibilitou a construção de categorias teóricas <i>a priori</i> e <i>a posteriori</i>. A primeira com base nos fundamentos do materialismo histórico dialético. As categorias extraídas do material empírico permitiram construir os capítulos da tese.</p>
<p>2 O Estado e a relação público-privada no campo educacional: reflexões necessárias</p> <p>3 O Estado de Santa Catarina e a relação público-privada nos municípios pesquisados</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Apontar os elementos que contribuem para o processo de construção das parcerias; - Caracterizar os parceiros privados da educação pública, levantando seus produtos e serviços de modo a demonstrar em que segmentos da educação básica atuam e como o fazem e que (novas) redes estabelecem; - Identificar quem são os sujeitos que contribuem para construção das parcerias e em que medida interferem na definição das políticas educacionais locais; 	<ul style="list-style-type: none"> - Na sociedade capitalista o Estado é mais um bloco de poder e contribui para ajustar o capital global com o local. Por isso, valoriza os interesses privados, aproximando, também pela via da educação, a relação público-privada. Entendemos que o Estado em relação à política educacional redefine suas formas de atuação e regulação, com base nos princípios da Nova Gestão Pública. O formato do Estado atual facilita a construção das parcerias, seja em âmbito nacional, estadual ou municipal. - A educação estatal, embora pública, nunca se constituiu direito de todos, pois historicamente os interesses privados orientaram as políticas educacionais no país. Mesmo que o discurso em pauta dos parceiros da educação seja o de universalizar a educação básica e mantê-la estatal, a concepção do perfil formativo está alinhada apenas às necessidades do mercado, ignorando processos de formação mais ampla. - A trajetória histórica da relação público-privada evidencia os interesses privados, os quais se sobressaíam na definição das políticas educacionais, mesmo quando a educação privada era sinônimo de escola privada ou confessional (elitizada). No contexto histórico que marca o capitalismo do século XXI, as marcas dos ideais do setor privado, mesmo quando admitem a universalização da educação, continuam a consolidar interesses próprios, agora sob o prisma da necessidade de uma educação que forme quadros para o mercado de trabalho. Esse

	<p>- Analisar o papel de órgãos colegiados nas decisões políticas dos gestores públicos quanto às parcerias entre o público e o privado</p> <p>-Perceber as similaridades dos municípios pesquisados, no que diz respeito às políticas que mantêm com o setor privado.</p>	<p>entendimento é tomado pelo Estado e facilita os processos de construção das parcerias.</p> <p>– As mudanças ocorridas com a Reforma do Aparelho do Estado, cujas premissas básicas foram a descentralização e a eficiência, demarcaram uma nova concepção educativa, agora podendo sofrer influências do Terceiro Setor e do privado lucrativo. Estes, por sua vez, aparecem com propósitos educacionais que parecem resolver os problemas educacionais por meio da construção das parcerias.</p> <p>– O Estado não é o único que regula, muito embora seu poder centralizador na definição das políticas educacionais possibilite um controle significativo sobre os rumos da educação. Mas a sociedade civil, consoante os ajustes neoliberais, forma um conjunto também regulatório, cujas concepções mercadológicas invadem a educação. Desse modo, a sociedade civil, leia-se “representantes do mercado”, acabam sendo um elo necessário à educação que procura formas de organização para os novos tempos.</p> <p>– A regulação indica que a ação pública não é desenvolvida somente pelo Estado, mas por uma multiplicidade de atores que se diferenciam pelo nível de poder e pela natureza privada das instituições: lucrativa ou sem fins lucrativos.</p> <p>– A participação cada vez mais ativa (e eficiente) da sociedade civil na educação compôs um novo governo, a saber, a governança, e, com ela, os conceitos de participação e democracia se ajustam às necessidades atuais da relação público-privada. Essa nova configuração estatal é tomada como moderna, pois segue orientações de grupos de poderio econômico como o BM e empresários, facilitando o caminho para as parcerias na educação.</p> <p>– No Estado capitalista atual, regulador, a democracia é relativizada à participação formal, tanto em nível individual quanto coletivo. Esses são chamados para resolver problemas locais, quando, na verdade, muitos são de ordem geral.</p> <p>– Os organismos internacionais, em especial, o BM, contribuíram muito para a disseminação de políticas que valorizam a parceria público-privada, orientando países sobre suas políticas educacionais locais, cujo foco remonta a reformas paliativas, as quais tentam manter a paz mundial e formar pessoas capazes de resolver seus próprios problemas e conflitos. Concepções dessa natureza ultrapassaram as fronteiras transnacionais e se materializaram em políticas educacionais dos parceiros da educação nos municípios, a exemplo do IAS.</p> <p>– As reformas dos Estados, que também marcaram</p>
--	--	---

		<p>presença no Brasil em 1995, possibilitando que a relação público-privada fosse legitimada, fortaleceram sistemas de controle e prestação de contas, principalmente por meio de avaliações externas.</p> <p>– A sociedade civil, compreendida como do “bem”, facilita a construção das parcerias, pois é vista como exemplo de voluntariado, de esforço mútuo. Além das instâncias não lucrativas, nos municípios pesquisados, as empresas privadas estão tomando espaço como parte da sociedade civil, nas redes públicas.</p> <p>– A redução da democracia à participação e o fortalecimento do termo governança contribuíram para a construção das parcerias. Embora esses termos não tenham sido evidenciados de maneira incisiva nos dados empíricos, a literatura os aponta como elementos da nova configuração do Estado moderno, poroso e aberto às parcerias, cujo objetivo é “encontrar soluções locais para problemas que são muitas vezes de ordem geral”. (OLIVEIRA, 2011, p. 83).</p> <p>– As orientações dos organizações multilaterais, no que diz respeito à relação público-privada, secundariza o papel de outras instituições de pesquisa como as universidades, pois toma lugar com suas diretrizes, cujas propostas são colocadas em prática pelos parceiros privados.</p> <p>– A proposição de trazer para o debate a constituição dos municípios e sua consolidação enquanto ente federativo e autônomo intencionou conhecer que a forma como o federalismo formatou o papel do Estado em relação à educação, na sua trajetória histórica, tem dentre outros elementos, um processo de luta pela autonomia municipal, especialmente no que diz respeito aos recursos. Atualmente essa questão continua presente na reivindicação dos municípios. Dessa forma, o modelo descentralizado, depois de 1988, possibilitou aos municípios escolhas próprias sobre a construção de suas políticas educacionais por meio da organização de seus sistemas de ensino, mesmo aquelas que dizem respeito às parcerias com o setor privado. Muito embora a falta de recurso se mostrou e continua a ser um problema, isso não impede que as parcerias existam e cresçam na maioria dos municípios pesquisados.</p> <p>– Em Santa Catarina, a descentralização pela via da municipalização iniciou ainda em 1991, mas não estagnou, ao contrário, continuou nos anos 2000, inclusive acompanhando a tendência política administrativa de governo descentralizado (desconcentrado) por meio das ADRs. No caso dos</p>
--	--	--

		<p>municípios pesquisados, observamos que a maior taxa de matrículas nas redes municipais é recente, ou seja, a partir de 2007. Esse período não coincide com o da efetivação das parcerias, evidenciando, portanto, que o auge da municipalização do ensino nesses municípios não caracteriza motivo da parceria, mas consideramos um movimento indutor. A construção das parcerias variou entre dois e seis anos depois de o município possuir a maior matrícula em sua rede. Mas a demanda decorrente da municipalização, por formação continuada de professores, atendimento à educação especial, avaliação externa (Ideb principalmente), melhoria da qualidade, são fatores que impulsionaram a efetivação da relação público-privada nos municípios pesquisados.</p> <p>- Considerando que: 1. a intensificação das taxas de matrículas nas redes municipais pesquisadas aumentou a partir de 2007; 2. a política de descentralização, pela via da municipalização no estado catarinense, se apresenta contínua; 3. a indicação de que as consequências decorrentes da municipalização (formação professores/qualidade/Ideb) ensejou a necessidade de realização de parcerias; 4. o desenvolvimento tardio em SC nos aspectos político, econômico e educacional. Diante dessas constatações, entendemos que a relação público-privada nos municípios pesquisados não se construiu da mesma forma que em outros estados, mesmo que os parceiros sejam os mesmos ou semelhantes, como apontado nos estudos de Adrião et al. (2009, 2015). Por isso, é possível dizer que, no Oeste de Santa Catarina, embora com processos e movimentos semelhantes, a relação público-privada foi tardia e de rápida expansão, com ênfase para os aspectos justificadores relativos à uniformidade da rede de ensino, unicidade entre as escolas e direcionamento do trabalho docente. A padronização, elemento justificador das parcerias em outras pesquisas, nesta não se mostrou tão evidenciado.</p> <p>– Em Santa Catarina o movimento educacional promovido pela FIESC com os parceiros educacionais (IAS, Secretaria de Educação do estado de SC, OCDE) caracteriza uma nova relação em que as vozes de diversas empresas começam a falar por meio de um representante.</p> <p>– No que diz respeito aos municípios pesquisados, muito embora pertençam à mesorregião Oeste, suas características ora se aproximam, ora se distanciam. Os três apresentam bons indicadores econômicos, de desenvolvimento humano e suas bases econômicas têm na agricultura e na agroindústria seus pontos fortes. No entanto, em termos populacionais, os</p>
--	--	--

		<p>municípios são distintos entre si e, na educação, as maiores redes municipais atendem a educação infantil e todo o ensino fundamental e suas modalidades, enquanto que, em Lindóia do Sul, o atendimento é apenas da educação infantil e anos iniciais (somente na modalidade educação especial). O que há de similar nas três redes é que em todas elas há aumento do número de matrículas. Tal crescimento, segundo o que constatamos, pode ser atribuído ao processo de municipalização (ininterrupto), bem como por opção das famílias na matrícula na rede municipal de ensino. Isso porque o apostilado possui avaliação positiva dos pais, conforme depoimento dos entrevistados. O mesmo crescimento que se observa na matrícula projeta de igual modo maior investimento financeiro para as parcerias, cujos valores poderiam ser destinados para dar conta, por exemplo, da demanda existente na educação infantil ou melhorar as condições escolares (laboratórios, quadras, bibliotecas...). Desse modo, no processo de construção das parcerias, a crescente taxa de matrícula pode indicar a qualidade do ensino na rede, consolidar a parceria positivamente e servir como justificativa legal e democrática para continuação das parcerias.</p> <p>–Na região Oeste, constatamos dois tipos de parcerias: aquelas efetivadas com o terceiro setor (público não estatal), como é o caso de Chapecó com o IAS, e, mais comum nas parcerias no estado, aquela concretizada com as empresas privadas lucrativas – SEFE, Positivo, Bom Jesus. De modo geral, seus produtos e serviços são ofertados para alunos e professores dos segmentos da educação infantil e ensino fundamental – anos iniciais – e para a modalidade da educação especial. Também oferecem formação para pais (SEFE). Embora os municípios sejam peculiares, a similaridade na construção das políticas educacionais se mostra por meio da privatização exógena, cuja reserva de recursos de um ano para outro garante a continuidade das parcerias, independentemente do município ser de pequeno, médio ou grande porte populacional. O parceiro privado está onde pode receber pelos serviços prestados.</p> <p>– Na parceria com o IAS, o programa adotado é o que inicialmente foi chamado de Edulab21 e se caracteriza pelas competências socioemocionais. O município de Chapecó, pioneiro no Brasil, foi convidado para participar devido ao acaso. O acontecimento imprevisto, que possibilitou que técnicos da Secretaria de Educação participassem do Seminário Internacional, aproximou-os dos objetivos do programa e pela aceitação de implementação no município. Importante deixar registrado que o IAS</p>
--	--	--

		<p>expande suas parcerias também por meio de redes, por isso que a FIESC surge como nome apoiador na parceria. Portanto, essa parceria foi efetivada pela vontade dos gestores, sem a participação de professores ou da comunidade escolar, nem mesmo do CME, que foi apenas convidado a participar do lançamento. Mais um exemplo de privatização exógena.</p> <p>– O IAS, por meio das competências socioemocionais, é uma instituição que procura se consolidar, inserindo-se nas instâncias de maior relevância institucional, como o Ministério da Educação e o próprio CNE, que influencia nas decisões das políticas públicas nacionais, logo dos estados e municípios.</p> <p>– As parcerias com o SEFE, Positivo e Bom Jesus encontram justificativas ligadas à necessidade de direcionamento da rede de ensino, uniformidade e unicidade do trabalho docente. Esses motivos são justificados pela sobrecarga de trabalho docente, pela formação inicial docente (precária), pela não organização do corpo docente, pela falta de livros didáticos para todos os alunos e pela necessidade de ofertar a formação aos professores que visa a melhorar a qualidade de ensino, cujo parâmetro para tal conceito tem sido o Ideb.</p> <p>– A parceria com as empresas privadas, pela própria justificativa apresentada, evidencia que os professores não participam dos processos decisórios, mas a “falta” pressupõe que a necessidade da parceria reside na figura do professor. Se o profissional da educação não pode dar conta da função que lhe é inerente, a saber, planejar e executar o planejamento de ensino, o mercado educacional ofereceu a solução para suprir a lacuna existente nas redes de ensino. Assim, o mercado se torna superior à proposta das redes que poderiam ser pensadas e articuladas pelos sujeitos da educação em nível local.</p> <p>– Nos processos decisórios, os colegiados de educação das AM influenciam os municípios na construção das parcerias, especialmente quando estes estão dispostos a fazê-la. Assim, um município observando o que o outro faz e como procede é encorajado a tomar uma decisão até então tida como dúvida. Por outro lado, os colegiados se constituem em importantes órgãos de ajuda mútua entre secretarias e municípios.</p> <p>– Os CME dos municípios pesquisados não expediram nenhum tipo de parecer ou resolução orientando a parceria, mesmo quando o regimento interno previa isso. O papel do CME se restringe a conhecer as parcerias efetivadas e participar da</p>
--	--	---

		<p>apresentação à comunidade escolar. Isso se distancia muito das funções descritas nos regimentos internos dos conselhos e estes se tornam mais uma instância figurativa para os municípios, fugindo de seu papel.</p> <p>– O dispêndio financeiro inabilita o município à aplicação dos recursos em outros investimentos, visto que parte dos fundos públicos educacionais são repassados às empresas prestadoras dos serviços para fazer um serviço que poderia ser planejado pela própria rede de ensino. De modo geral, há o reconhecimento do alto custo na manutenção dos contratos de prestação de serviços, mas isso não proporciona o repensar das ações implementadas na relação público-privada.</p> <p>– As competências socioemocionais voltam-se à formação na perspectiva do capital humano. Essa concepção é parte das intenções dos empresários da indústria desde 1993, os quais apresentam ainda a ideia do fim do embate clássico entre capital e trabalho. Essas concepções são formas de mediar um tipo de educação rasa à classe trabalhadora, subjetiva e individualista favorável à formação de trabalhadores flexíveis e ajustáveis ao mercado de trabalho. Ademais, vêm carregadas do pressuposto de que ensinar o básico é o suficiente para a classe trabalhadora, pois é isso que o momento histórico requer, tornando as políticas educacionais do setor privado atraentes e aparentemente baratas.</p>
<p>4 A Construção das parcerias nos municípios pesquisados: elementos de sua constituição</p>	<p>- Apontar os elementos que contribuem para o processo de construção das parcerias;</p> <p>- Entender o papel do Poder Público municipal nas parcerias com o setor privado no campo educacional.</p>	<p>– As parcerias entre os municípios pesquisados e o setor privado parecem ter preenchido uma lacuna na educação das redes de ensino. Preferimos chamar essa lacuna de falta, pois, como procuramos demonstrar, a qualidade educacional na NGP alia-se a padrões ausentes nas redes de ensino como a padronização de práticas e a avaliação como central no desenvolvimento da política de educação municipal.</p> <p>– Constitui-se contradição compreender que indicadores avaliativos (como o Ideb) sejam considerados pressupostos de qualidade educacional, pois a qualidade não pode ser conceituada apenas por um único indicador. Embora o índice se apresente como um importante diagnóstico, dar a ele um significado tão amplo é ignorar a possibilidade de outro conceito de qualidade. Contudo, o Ideb como pressuposto de qualidade serviu para justificar a contratação e prorrogação dos contratos de prestação de serviços dos parceiros.</p> <p>– A qualidade, quando posta sob a avaliação externa, tem sua definição estreitada, própria do Estado-avaliador que tem modelos normativos específicos do mercado, práticas homogeneizadoras.</p>

		<p>– A qualidade, sob o prisma das avaliações, não é algo dado apenas no Brasil, tampouco modelo único a nível mundial. Perpassa orientações de organizações multilaterais, as quais são incorporadas nos discursos locais e servem como discurso base para a efetivação da relação público-privada.</p> <p>– Entendemos que o conceito estreito de qualidade se opõe à qualidade mais ampla na perspectiva da formação humana, o que limita o pensar na perspectiva da práxis, logo possibilita a expansão de propostas de agentes externos.</p> <p>– Qualidade e avaliação, como lembra Sá (2009), se transformam em amuletos. Basta invocá-los que os problemas da educação são resolvidos, sem levar em conta as relações sociais e as mudanças históricas provocadas pelo conjunto dos homens em determinados contextos e momentos. Isso impede que a educação seja conduzida para outra concepção que não apenas a concepção pragmática e mercadológica, afastando-se cada vez mais da práxis, enquanto perspectiva de emancipação humana.</p> <p>– Entendemos que, nas redes de ensino pesquisadas, a avaliação externa mais serve como justificativa para contratação das parcerias, do que para premiar ou punir professores; tampouco é utilizada como medida política ou administrativa para subsidiar o planejamento local e institucional.</p> <p>– A categoria da práxis se constitui num contraponto ao conceito de qualidade sob o prisma da avaliação estreita a fim de superar as visões comuns e os pontos de vista espontâneos. Essa constatação permitiu-nos apontar que uma forma de superação ao modelo mercadológico presente na educação é dizer não à relação público-privada, especialmente quando direciona e concebe a educação pública, à revelia de suas intenções.</p> <p>– A filosofia da práxis nos ajuda a compreender que mudanças históricas comportam instrumentos de dominação diferenciados, mas os conflitos de classe permanecem. O foco continua a ser o controle e o domínio de uma determinada classe sobre a outra. Considerando essa condição que se apresenta real no momento histórico, apontamos a práxis como proposição de uma educação mais ampla que ultrapasse o senso comum e a visão de mundo única imposta pelas reformas. Contudo, como procuramos esclarecer no corpo do texto, a superação dessa visão pragmática e utilitarista que infesta atualmente a educação e a torna reprodutora da própria ordem não é tarefa das mais fáceis, mas insistimos que opor-se às políticas que valorizam a relação público-privada constitui um começo.</p>
--	--	---

		<ul style="list-style-type: none">– As reformas que provocaram a NGP interpuseram um discurso que reforçou o padrão educacional dos grupos privados. Essa nova linguagem ideológica imprime um sentido modernizador aos parceiros da educação nos municípios. Desse modo, a nova ideologia mercadológica é convincente e atraente, pois induz a todos que o mercado oferece o que há de melhor e inovador. Assim, a escola atrasada e arcaica é salva pelos <i>expertises</i> educacionais.– O discurso sedutor dos parceiros acaba facilitando a relação público-privada, mesmo que ideologicamente o discurso hegemônico acabe, por mais uma via, regulando a educação.– O espaço ocupado pelo professor, no que tange à construção da relação público-privada, se mostrou significativo nos municípios pesquisados. A constatação empírica retrata algumas limitações na atuação docente, fortalece os gestores quanto às decisões sobre as parcerias. Um “mix” de argumentos locais acaba coroando uma linguagem que vem sendo difundida em nível nacional e transnacional, cujo conteúdo versa sobre as fragilidades docentes e a necessidade de corrigi-las. Contudo, as estratégias não parecem ser as mais adequadas: recrutamento, avaliação, premiação, enfim medidas que transformam o professor refém dos resultados que consegue alcançar.– As competências socioemocionais aparecem no cenário educacional como a proposta de oferecer à educação habilidades também emocionais, além das cognitivas. Contudo, observa-se que as primeiras vêm coroar o objetivo que vem se desenhando para a educação no Brasil, no que diz respeito à valorização de disciplinas consideradas essenciais para o currículo escolar, especialmente português e matemática, aferidas em testes de larga escala, cuja propagação dos resultados tem sido sinônimo de qualidade. Desse modo, o socioemocional é um eixo complementar à formação do indivíduo que nada mais é do que a maneira encontrada para disciplinar e conformar a grande classe trabalhadora aos seus postos de trabalho. Os conhecimentos são subtraídos e secundarizados do currículo escolar.– O professor, na perspectiva das competências socioemocionais, se torna um agente facilitador para a aprendizagem que precisa ser formado à luz do modelo proposto. A preocupação com a atuação docente volta-se à obtenção de bons resultados, medidos pelas avaliações externas e responsável pelo desenvolvimento de habilidades que conformam os alunos em situações conflituosas. Isso também muda o eixo da escola em relação ao conhecimento e na concepção de aluno. Os saberes escolares são
--	--	---

		<p>esvaziados e colocados sob a égide da utilidade, ou seja, da formação para o mercado, e o educando é compreendido como um potencial trabalhador, adaptado, ajustado e resiliente.</p> <p>- O documento “Professores excelentes” orienta para uma nova função docente alinhada à secundarização do trabalho com o conhecimento historicamente acumulado, logo seu protagonismo não é visto como necessário à sua tarefa educativa.</p>
<p>5 Marcos legais da relação público-privada na educação municipal</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Apontar os elementos que contribuem para o processo de construção das parcerias; - Compreender os processos legais inerentes à construção das parcerias entre o setor público e privado; - Analisar como os documentos locais regulamentam a relação público-privada nos municípios pesquisados. 	<ul style="list-style-type: none"> – Ao tratarmos da relação público-privada na educação, observamos um regramento crescente que ampara as parcerias, especialmente aquelas realizadas entre o poder público e instituições do terceiro setor. – Ao mesmo tempo que cresce o arcabouço legal que subsidia as parcerias, a própria legislação possibilita a inexigibilidade de chamamento público quando atendidos os critérios da lei. Ademais, com a criação de lei municipal, é possível institucionalizar as políticas dos parceiros, cujas formas de direção e execução são dadas por eles. Entendemos, portanto, que isso se constitui como instrumento regulador da política municipal, em que as normas consolidam e oferecem base legal à ação. – Nos municípios pesquisados, os instrumentos mais utilizados nas parcerias foram os contratos de prestação de serviços, cujas formas procedimentais são precedidas por licitações. Isso indica uma grande participação de sociedades, instituições de finalidades lucrativas na prestação dos serviços. No entanto, apontamos também que, em processos de licitação, a VEZ – Instituto Unibrasil para o Desenvolvimento da Ciência e Educação, que é uma associação (sem fins lucrativos) e que fornece o material SEFE, também formalizou sua atuação em um dos municípios pesquisados. Por isso, reafirmamos que a participação do setor privado, tanto de empresas lucrativas quanto as sem fins lucrativas, consolida-se como definidora das políticas locais. – A educação pública é de responsabilidade do Estado, considerado o prestador direto do serviço educacional, sendo de sua competência a definição dos objetivos nessa relação. O contratado deverá apenas ser o executor material do serviço. Contudo, o que temos observado é o que Di Pietro (2015) chama de terceirização. No caso da área educacional, os parceiros acabam assumindo também tarefas relativas ao conteúdo educacional e, assim, dando a direção ao serviço educacional prestado, como é o caso dos padrões constantes nos materiais dos sistemas privados (apostilas, formações) e da proposta das

		<p>competências socioemocionais. Desse modo, no processo de construção das parcerias, a terceirização se torna uma realidade naturalizada.</p> <p>– A delegação dos serviços educacionais às organizações da sociedade civil, nas suas formas de execução e direção, consolida uma ideologia mercadológica e substitui a construção de projetos pedagógicos próprios, pensados e articulados pelos educadores. Outro agravante decorrente da transferência de responsabilidades, e mencionado por Saviani (2010), diz respeito ao abandono dos preceitos constitucionais tão duramente conquistados, relativos à escola pública, laica e gratuita. Assim, o processo de construção das parcerias – o qual legitima conteúdos, formas, tempos e espaços educacionais – sufoca os preceitos da escola pública e universal.</p> <p>– A partir dos documentos locais analisados, observamos uma ruptura e/ou descontinuidade entre eles e a prática educativa da rede municipal, visto que a realidade não está estampada nos documentos. Em que pese os PME nos municípios pesquisados terem sido construídos com a participação da comunidade, isso não basta para imprimir a concepção política própria de um tipo de planejamento democrático comprometido com sua materialização. Nessa forma de conceber o planejamento educacional, a legislação local cumpre mera formalidade administrativa, sendo que a educação continua sendo regulada por agentes externos ou pelo próprio órgão central através das leis nacionais, especialmente aquelas que regulamentam a relação público-privada. E isso propicia e subsidia a produção de leis locais que institucionalizam políticas do setor privado, cuja concepção educacional é definida por padrões de instituições de nível nacional (como o IAS) e internacional (organismos internacionais – OCDE), enaltecendo a ideia de que tudo o que é privado é melhor que o público. Desse modo, no processo de construção das parcerias, a legislação local institucionaliza concepções dos parceiros externos, como é o caso da lei no município de Chapecó, que aprova as diretrizes da educação integral pautada nas competências socioemocionais.</p> <p>– Nas leis de criação dos sistemas municipais de ensino, constatamos a presença de princípios democráticos, bem como fundamentos teóricos expressos nos PPP dos municípios com base nos autores clássicos do pensamento marxista. No entanto, as bases que sustentam esses documentos não condizem com a realidade das políticas locais, visto que valorizam as parcerias, as quais secundarizam a participação, as decisões coletivas e democráticas.</p>
--	--	---