



UNIVERSIDADE FEDERAL
DO ESPÍRITO SANTO

RODRIGO FERREIRA RODRIGUES

**A AÇÃO SOCIAL DO “MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO” EM
POLÍTICAS EDUCACIONAIS INTERFEDERATIVAS**

VITÓRIA

2020



Centro de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação

RODRIGO FERREIRA RODRIGUES

A AÇÃO SOCIAL DO “MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO” EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS INTERFEDERATIVAS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Doutorado em Educação na linha de pesquisa Educação, Formação Humana e Políticas Públicas.

Orientação: Prof^a. Dr^a. Gilda Cardoso de Araujo

VITÓRIA

2020



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

RODRIGO FERREIRA RODRIGUES

A AÇÃO SOCIAL DO MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS INTERFEDERATIVAS

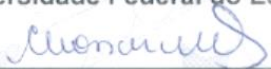
Tese apresentada ao Curso de
Doutorado em Educação da
Universidade Federal do Espírito
Santo como requisito parcial para
obtenção do Grau de Doutor em
Educação.

Aprovada em 19 de fevereiro de 2020.

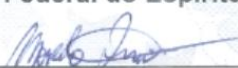
COMISSÃO EXAMINADORA



Professora Doutora Gilda Cardoso de Araújo
Universidade Federal do Espírito Santo



Professora Doutora Cleonara Maria Schwartz
Universidade Federal do Espírito Santo



Professor Doutor Marcelo Lima
Universidade Federal do Espírito Santo



Professor Doutor Wagner dos Santos
Universidade Federal do Espírito Santo



Professor Doutor Eduardo Norcia Scarfoni
Universidade Federal do Espírito Santo



Professor Doutor Edson Maciel Peixoto
Instituto Federal do Espírito Santo



Professora Doutora Deane Monteiro Vieira Costa
Instituto Federal do Espírito Santo

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de
Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

RODRIGUES, Rodrigo Ferreira, 1980 -
R696a A AÇÃO SOCIAL DO “MOVIMENTO COLABORA
EDUCAÇÃO” EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS
INTERFEDERATIVAS / Rodrigo Ferreira RODRIGUES. -
2020.
230 f.: il.

Orientadora: Gilda Cardoso de ARAUJO.
Coorientadora: Cleonara Maria SCHWARTZ.

Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do
Espírito Santo, Centro de Educação.

1. Ação Social. 2. Movimento Colabora Educação. 3.
Políticas educacionais interfederativas. 4. Federalismo. 5.
Regime de colaboração. I. ARAUJO, Gilda Cardoso de. II.
SCHWARTZ, Cleonara Maria. III. Universidade Federal do
Espírito Santo. Centro de Educação. IV. Título.

CDU: 37

AGRADECIMENTOS

Tão grande quanto o desafio da escrita desta tese é expressar meu agradecimento e gratidão às pessoas que me afetaram e se deixaram afetar por meus devaneios no percurso da pesquisa.

As páginas a seguir trazem um pouquinho de cada encontro, desencontro, afetos e desafetos, alegrias e angústias que constituem, no percurso da vida, o ser que vive e se faz e refaz a cada dia, vivendo, sendo e se refazendo.

Então, no homérico desafio de síntese e redução da prolixidade, por vezes próprias de minha função docente como professor Filosofia e Educação, de que muito me orgulho, agradeço:

- A Deus.
- A meus pais e familiares mais próximos.
- Aos meus amigos e amigas que me cativaram e se deixaram cativar.
- À Capes e ao Ifes que possibilitaram fomento e disposição integral à pesquisa.
- Aos professores que contribuíram no percurso formativo, nas aulas, na Qualificação I e na II com suas considerações assertivas e que integram este volume.
- Sou imensamente grato às minhas orientadoras, divas acadêmicas: Gilda Cardoso de Araujo e Cleonara Maria Schwartz. Além da valiosa disponibilidade e contribuição, igualmente norteadora, recebida colaborativamente por Eduardo Norcia Scarfoni.

“Navegar é preciso,
Viver não é preciso”.

Pompeu
(general romano)

RESUMO

A pesquisa analisa a ação social do “Movimento Colabora Educação” (MCE) – constituído desde 2016 pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Todos pela Educação, a Fundação Itaú Social, a Fundação Lemann, o Instituto Ayrton Senna, o Instituto Natura, o Instituto Unibanco, o Instituto Positivo e o Instituto Conceição Moura – nas políticas de colaboração interfederativas para a educação, considerando-o como ator social articulado e estruturado numa rede estratégica de ação social de interesse empresarial. Adota, como referencial teórico e metodológico, a Sociologia Compreensiva e a das Associações, centrando-se nas categorias Estado, ação social e redes, como estratégias de ação social, empreendidas por meio do terceiro setor, de interesse empresarial, com vistas à privatização, tendo como fundamento as contribuições de Weber (2012), Ball (2014) e Adrião (2018). Metodologicamente, segue os delineamentos da pesquisa qualitativa com orientação analítico-descritiva, utilizando-se de fontes documentais relacionadas com o MCE. As tendências de conclusão desvelam **três dimensões e sentidos da ação social** desses atores: a conformação do terceiro setor e, a partir deste, o estabelecimento das parcerias como identidade e legitimidade à atuação nas políticas sociais; a própria atuação do terceiro setor como parceiro e articulador das políticas públicas; e o terceiro setor, de interesse empresarial, como **definidor e implementando políticas por meio de ação social articuladas em redes estratégicas de ação social** implementadas, como se reconhece o MCE. Dimensões que favorecem a retroanulação do Estado, desvelando-se, portanto, também em uma questão federativa que tem ressignificado conceitos, práticas democráticas, federativas e a participação democrática e popular como princípios do federalismo brasileiro essencialmente cooperativo.

Palavras-Chave: Ação Social. Movimento Colabora Educação. Políticas educacionais interfederativas. Federalismo. Regime de colaboração.

ABSTRACT

This research analyses the social action of the “Movement *Colabora Educação*” (MCE) – established since 2016 by the Inter – American Development Bank, *Todos pela Educação*, Itaú Social Foundation, Lemann Foundation, Ayrton Senna Institute, Natura Institute, Unibanco Institute, *Positivo* Institute and The *Conceição* Moura Institute – in the policies for education within the cooperation federative regime. Considering the MCE as the social, articulated and structured actor in an active strategic net of the social action in the business community behalf. As the theoretical and methodological reference this study embrace the comprehensive and associative sociology, focusing at the following categories: State, social action and established networks as strategies of active social action, undertaken by the third sector concerning the business community, leaning to privatization, therefore based on the contributions of Weber (2012), Ball (2014) and Adrião (2018). Methodologically, this research follows the delimitation of qualitative research with analytical – descriptive orientation, using documentary sources related with the MCE. The tendency of the conclusion uncovers three dimensions and meanings of social action of these actors: the resignation of the third sector and, from this, the establishment of partnerships as identity and legitimacy towards acting in social policies; the third sector acting as a partner and articulator of public policies; and the third sector, the business community interest in defining and implement policies through the social action articulated in strategic social action networks already materialized, as MCE itself. Those dimensions favor the annulment of the State, unveiling, therefore, also a federative regime matter, which has signified again its principles, such as the democratic, federative and participation practices and the democratic and popular participation as the main principles of the Brazilian federative regime, fundamentally cooperative.

Keywords: Social action. Movimento Colabora Educação. Educational policies. Education policies in the federative cooperation and collaboration regime. Federative cooperation regime. Collaboration polity.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – ESQUEMA DE COMPREENSÃO DA RELAÇÃO DAS RACIONALIDADES E TIPOS DE DOMINAÇÃO EM WEBER (2012) ..	44
FIGURA 2 – ENTIDADES QUE COMPÕEM ORGANICAMENTE O MCE.....	87
FIGURA 3 – PÁGINA INICIAL DO SITE BID/BRASIL (2018).....	104
FIGURA 4 – MATERIAL DE APRESENTAÇÃO PARA “O DIA D DA BNCC”	114
FIGURA 5 – NOTÍCIA DO SITE DO GRUPO MOURA	118
FIGURA 6 – PÁGINA INICIAL DO SITE DO IP	123
FIGURA 7 – ENTIDADES QUE COMPÕEM TERRITORIALMENTE A REDUCA ..	130
FIGURA 8 – DISPOSIÇÃO PARA IMPLANTANÇÃO DO MCE	136
FIGURA 9 – ESTRATÉGIAS E OBJETIVOS DO MCE	137
FIGURA 10 – MAPA DO RELATÓRIO PAIC	138
FIGURA 11 – MAPA DA REDE QUE CONSTITUI O MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO	141
FIGURA 12 – MATRIZ DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MCE.....	158
FIGURA 13 – MAPA DOS ADES PESQUISADOS POR ABRUCIO (2017)	163
FIGURA 14 – DIVULGAÇÃO DO SITE DO IP SOBRE APOIO E DIFUSÃO DO ADE A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO ADE GRANFPOLIS	164
FIGURA 15 – SUMÁRIO DOS RESULTADOS GRANFPOLIS/IP (2015-2016)	165
FIGURA 16 – SUMÁRIO DOS RESULTADOS 2017 / ADE GRANFPOLIS	165
FIGURA 17 – REVISTA DE RESULTADOS 2017 / ADE GRANFPOLIS	166
FIGURA 18 – “DIÁLOGOS SOBRE A GESTÃO MUNICIPAL: CÂMARAS TÉCNICAS DE CONSÓRCIOS” E A VINCULAÇÃO AO “PROGRAMA MELHORIA DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO”	168
FIGURA 19 – SUMÁRIO DO “PROGRAMA MELHORIA DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO”	169
FIGURA 20 – NOTÍCIA - VINCULAÇÃO DAS ENTIDADES À CONSOLIDAÇÃO DA REDE DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL	171
FIGURA 21 – SÍNTESE DA IDENTIDADE DA REDE DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL	171

FIGURA 22 – MISSÃO, VISÃO, VALORES E GOVERNANÇA NA REDE DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL EM EDUCAÇÃO	172
FIGURA 23 – SUMÁRIO DA OBRA “CONSÓRCIOS PÚBLICOS”	173
FIGURA 24 – GRÁFICOS DE FINALIDADES E DISTRIBUIÇÃO DOS CONSÓRCIOS.....	174
FIGURA 25 – ESTRUTURA DO SISTEMA DE COOPERAÇÃO: BRASIL, AUSTRÁLIA, ALEMANHA, CANADÁ E ESTADOS UNIDOS	177
FIGURA 26 – NOTÍCIA DE LANÇAMENTO DO PAES.....	181
FIGURA 27 – PARTICIPAÇÃO DE ABRUCIO, LANÇAMENTO PAES.....	181
FIGURA 28 – TRAMITAÇÃO DO PL QUE SE TORNOU LEI ESTADUAL Nº 10.631/217	182
FIGURA 29 – PROGRAMAÇÃO DO I SEMINÁRIO COM DESTAQUE À PARTICIPAÇÃO DE GESTORES DO PAES.....	183
FIGURA 30 – TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA PAES/PAIC	184
FIGURA 31 – SLIDE DE APRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL DO PAES	185
FIGURA 32 – NOTÍCIA DO DIO/ES QUE INSINUA EMPRÉSTIMO COM O BID...186	
FIGURA 33 – RESPOSTA - OUVIDORIA DO SENADO.....	187
FIGURA 34 – PROTOCOLO DE ABERTURA DO CHAMADO NA OUVIDORIA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	188
FIGURA 35 – SLIDE DE APRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL DO PAES	189
FIGURA 36 – ANEXO ÚNICO DA LEI ESTADUAL Nº 10.880.....	190
FIGURA 37 – PÁGINA DO “CADERNO DE RECURSOS” (MCE, 2019C).....	192
FIGURA 38 – MATRIZ RASCI E PRINCIPAIS ATORES ENVOLVIDOS COM O PACTO PELA APRENDIZAGEM NO ESPÍRITO SANTO.....	193
FIGURA 39 – MAPA DE PACTUAÇÃO AO PAES (2018).....	195
FIGURA 40 – MAPA DE REPACTUAÇÃO DO PAES (2019)	196
FIGURA 41 – PROTOCOLO DE PACTUAÇÃO DO PAES.....	197
FIGURA 42 – NOTÍCIA DE LANÇAMENTO DO COLABORA AMAPÁ.....	199
FIGURA 43 – NOTÍCIA DO SITE DO IN	199
FIGURA 44 – CADERNO DE RECURSOS MCE: COLABORA AMAPÁ.....	200

FIGURA 45 – NOTÍCIA - I SEMINÁRIO COLABORA AMAPÁ.....	201
FIGURA 46 – PÁGINA INICIAL DO SOMA.....	203
FIGURA 47 – PÁGINA DE APRESENTAÇÃO DO PARC.....	204
FIGURA 48 – SLIDE DE APRESENTAÇÃO DO PROBNCC	206
FIGURA 49 – ORGANOGRAMA DE IMPLEMENTAÇÃO DA BNCC	207
FIGURA 50 – PORTAL “CONVIVA EDUCACAO	209
FIGURA 51 – NOTÍCIA DE LEVANTAMENTO DE PRÁTICAS COLABORATIVAS.....	209
FIGURA 52 – SUMÁRIO DO 1º. VOLUME DA REVISTA COLABORAÇÃO	212
FIGURA 53 – SUMÁRIO DO 2º. VOLUME DA REVISTA COLABORAÇÃO	213
FIGURA 54 – SUMÁRIO DO 3º. VOLUME DA REVISTA COLABORAÇÃO	214
FIGURA 55 – NOTÍCIA SITE TCU PARA SEMINÁRIO PACTO FEDERATIVO	216
FIGURA 56 – NOTÍCIA - SEMINÁRIO PACTO FEDERATIVO	217
FIGURA 57 – NOTÍCIA SITE MCE SOBRE SEMINÁRIO PACTO FEDERATIVO ..	217
FIGURA 58 – ESPECIALISTAS QUE COLABORARAM NA ELABORAÇÃO DO “EDUCAÇÃO JÁ!” - TPE	222
FIGURA 59 – SLIDE DE APRESENTAÇÃO EDUCAÇÃO JÁ! – MCE/TPE	223
FIGURA 60 – SUMÁRIO DO “TEXTO SOBRE LEI COMPLEMENTAR DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E DO REGIME DE COOPERAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS”	224
FIGURA 61 – NOTÍCIA DE EVENTO REALIZADO NO ÂMBITO DO TPE COM GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EMPRESÁRIOS E TERCEIRO SETOR “DEBATE: EDUCAÇÃO E A AGENDA DE COMPETITIVIDADE”	226
FIGURA 62 – PROGRAMAÇÃO I SEMINÁRIO COLABORA (2017)	228
FIGURA 63 – PROGRAMAÇÃO II SEMINÁRIO COLABORA (2019)	230
FIGURA 64 – DIMENSÕES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO	234
FIGURA 65 – GUIA DE REGIME DE COLABORAÇÃO ESTADO-MUNICÍPIOS ...	235
FIGURA 66 – APRESENTAÇÃO FERRAMENTA ELETRÔNICA	236
FIGURA 67 – ROTEIRO DE IMPLEMENTAÇÃO.....	237

FIGURA 68 – ESTIMATIVA DE CUSTOS.....	237
FIGURA 69 – CAPA E SUMÁRIO DE MCE	238
FIGURA 70 – AÇÕES DO MCE – O QUE FAZEMOS	238
FIGURA 71 – PERSPECTIVAS PARA 2020.....	241

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – FONTES DOCUMENTAIS.....	53
QUADRO 2 – DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS ENTRE OSs E Oscips	68
QUADRO 3 – INSTITUIÇÕES QUE INTEGRAM O MCE	96
QUADRO 4 – PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO.....	99
QUADRO 5 – PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO	99
QUADRO 6 – COMPOSIÇÃO DO CNE (2019).....	151
QUADRO 7 – ESTRUTURA DE GOVERNANÇA MCE - BIÊNIO 2019-2020	159

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADE	–	Arranjo de Desenvolvimento da Educação
Anped	–	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
Amfri	–	Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí
Amvapa	–	Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema
APL	–	Arranjo Produtivo Local
BID	–	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	–	Banco Mundial
BNCC	–	Base Nacional Comum Curricular
Capes	–	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	–	Custo Aluno-Qualidade
CC	–	Código Civil
CEB	–	Câmara de Educação Básica
CF	–	Constituição Federal
Civap	–	Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema
Clade	–	Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação
CNE	–	Conselho Nacional de Educação
CNPq	–	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Codivar	–	Consórcio Intermunicipal do Vale do Ribeira
CoGemfri	–	Colegiado em Gestão da Educação
Cogiva	–	Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada dos Municípios do Baixo Rio Paraíba
Cedac	–	Comunidade Educativa
Conae	–	Conferência Nacional de Educação
Consed	–	Conselho Nacional de Secretários de Educação
ConSoc	–	Conselho Consultivo da Sociedade Civil
CoPaes	–	Coordenadoria do Pacto pela Aprendizagem do Espírito Santo

Copem	–	Coordenadoria de Cooperação com os Municípios
Doees	–	Diário Oficial do Estado do Espírito Santo
EC	–	Emenda Constitucional
FGV	–	Fundação Getúlio Vargas
FIS	–	Fundação Itaú Social
FNDE	–	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
Fundeb	–	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GEpR	–	Gestão Escolar para Resultados de Aprendizagem
GO	–	Goiás
Granfpolis	–	Associação de Municípios da Região da Grande Florianópolis
GT	–	Grupo de Trabalho
IAS	–	Instituto Ayrton Senna
ICM	–	Instituto Conceição Moreira
ICMS	–	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
Ideb	–	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IN	–	Instituto Natura
IP	–	Instituto Positivo
Ipea	–	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRE	–	Índice de Resultado da Escola
LDBEN	–	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MCE	–	Movimento Colabora Educação
MEC	–	Ministério da Educação
OIs	–	Organismos Internacionais
ONGs	–	Organizações Não Governamentais
ONU	–	Organização das Nações Unidas
OSs	–	Organizações Sociais

Oscips	– Organizações Sociais de Interesse Público
Paebes	– Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo
Paes	– Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo
Paic	– Programa Alfabetização na Idade Certa
PAR	– Plano de Ações Articuladas
PARC	– Parceria para Alfabetização via Regime de Colaboração
PDE	– Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRAE	– Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PE	– Pernambuco
PEC	– Proposta de Emenda à Constituição
PNE	– Plano Nacional de Educação
PPP	– Parceria Público-Privada
PPPD	– Parceria Público-Privada para o Desenvolvimento
PR	– Paraná
Pronatec	– Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PTB	– Partido Trabalhista Brasileiro
RAE	– Rede de Apoio à Educação
Reduca	– Rede Latino-Americana de Organizações da Sociedade Civil para a Educação
Sase	– Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
Scielo	– Scientific Electronic Library Online
Sedu/ES	– Secretaria de Estado de Educação do Espírito Santo
SNE	– Sistema Nacional de Educação
SOMA	– Pacto pela aprendizagem na Paraíba
SP	– São Paulo
SUS	– Sistema Único de Saúde
TCE	– Tribunal de Contas do Estado

TCU	–	Tribunal de Contas da União
TPE	–	Todos pela Educação
TTCSP	–	The Think Tanks and Civil Societies Program
Undime	–	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	LASTROS EPISTEMOLÓGICO E METODOLÓGICO DA PESQUISA	31
2.1	ESTADO, AÇÃO SOCIAL E REDES ESTABELECIDAS COMO ESTRATÉGIAS DE AÇÃO ATIVA	36
2.2	OPÇÃO METODOLÓGICA.....	52
2.2.1	Fontes.....	53
3	REGIME DE COLABORAÇÃO E AÇÃO SOCIAL DO TERCEIRO SETOR EM RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS.....	57
3.1	RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E INTERFEDERATIVAS	59
3.2	INSTITUCIONALIZAÇÃO DO TERCEIRO SETOR E INTERESSE EMPRESARIAL NO FEDERALISMO BRASILEIRO	65
3.3	AÇÃO SOCIAL NÃO ESTATAL EM PROGRAMAS E POLÍTICAS	75
4	MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO, ATOR SOCIAL EM REDES ESTRATÉGICAS DE AÇÃO SOCIAL.....	86
4.1	ANTECEDENTES DO MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO	93
4.2	NATUREZA JURÍDICO-INSTITUCIONAL E COMPOSIÇÃO DA REDE QUE COMPÕE O MCE	96
4.2.1	Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).....	103
4.2.2	Fundação Itaú Social.....	109
4.2.3	Fundação Lemann.....	112
4.2.4	Instituto Ayrton Senna	115
4.2.5	Instituto Conceição Moura.....	117
4.2.6	Instituto Natura	119
4.2.7	Instituto Positivo.....	121
4.2.8	Instituto Unibanco	124
4.2.9	Movimento Todos pela Educação	126
4.3	PRESSUPOSTOS DO MCE: REDE ESTRATÉGICA DE AÇÃO SOCIAL INTERVINDO EM RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS	133
4.3.1	Engendramentos e pressupostos do MCE.....	134
4.4	COMPLEXIDADE DE ESTUDO DE REDE ESTRATÉGICA DE AÇÃO SOCIAL.....	139
5	AÇÃO SOCIAL DO “MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO” EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS INTERFEDERATIVAS	147
5.1	AÇÃO SOCIAL INTERFEDERATIVA NA EDUCAÇÃO E A RETROANULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTATAIS.....	148
5.2	REORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA BRASILEIRA.....	153
5.3	ORGANIZAÇÃO E ESTRATÉGIAS DE AÇÃO SOCIAL DO “MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO” NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS INTERFEDERATIVAS	157
5.3.1	Concepções, propostas e incidência em políticas educacionais interfederativas	161

5.3.1.1	Estudos sobre os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs)	161
5.3.1.2	Consórcios intermunicipais e a Rede de colaboração intermunicipal em educação	166
5.3.1.3	Pactos verticais (Estados com seus municípios)	176
5.3.1.3.1	Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic)	176
5.3.1.3.2	Acompanhamento e apoio à implementação do Paes	180
5.3.1.3.3	Outras experiências colaborativas interfederativas com atuação da entidade	198
5.3.1.4	Mapeamento dos mecanismos de colaboração por meio do Portal Conviva Educação	208
5.3.1.5	Periódico de disseminação	211
5.4	MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO E O REGIME DE COLABORAÇÃO: CONSOLIDANDO UMA SINTONIA E ARTICULAÇÃO COM PODERES EXECUTIVO, LEGISLATIVO E OUTRAS ESTRUTURAS DO ESTADO ...	215
5.4.1	Seminário Pacto Federativo na Educação: desafios e caminhos	216
5.4.2	Palestra sobre o Sistema Nacional de Educação – SNE	219
5.4.3	O Movimento Colabora Educação, o Plano Nacional de Educação (2011 - 2020) e o Sistema Nacional de Educação	221
5.5	MOBILIZAÇÃO, CONSENSOS, ALINHAMENTOS E LEGITIMAÇÃO DE INDUÇÃO	226
5.6	COOPERAÇÃO E COLABORAÇÃO PARA ALÉM DA INTERPRETAÇÃO DOS ARTs. 23 E 211 DA CF/88 RESSIGNIFICADOS SOB NOVOS PRINCÍPIOS E INTERESSES	231
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS: TENDÊNCIAS DE INTERPRETAÇÃO COMPREENSIVA	241
	REFERÊNCIAS	253
	APÊNDICE A – BANCO DE DADOS PARA COMPOSIÇÃO DAS FIGURAS 2 E 11	273
	APÊNDICE B – METODOLOGIA DO USO DO GEPHI NA ELABORAÇÃO DAS FIGURAS 2 E 11	283
	ANEXO A – QUESTIONÁRIO DE MAPEAMENTO REALIZADO PELO MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO (2017)	285

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, sobretudo a partir dos anos 2000, vários atores, a exemplo de Organismos Internacionais (OIs), intelectuais e *think tanks*,¹ vêm implementando diferentes estratégias no sentido de corroborar a necessidade de concretizar “certa inovação”, adotar determinados princípios e imprimir qualidade² à educação e à escola pública, que colocam em questão os limites das fronteiras entre o público e o privado.

Segundo Ball (2004, p. 1119), estão em curso “[...] mudanças estruturais nas relações privado/público/Estado/cidadão e mudanças culturais/éticas na direção dos ‘negócios’ do setor público”. Para o autor, isso se realiza por meio da mercantilização, adaptando-se o setor público à estética do mercado e do consumo, assim como aos interesses competitivos. Alteram-se também a ética de compreensão, os comportamentos e os valores nas relações e nos direitos.

A mercantilização pela “privatização”, cada vez mais complexa e totalizadora, integra um novo “acordo” no âmbito da política global. Testemunha-se uma espécie de colapso, tensão ou disputa entre fronteiras e esferas estéticas e éticas (BALL, 2004), ao passo que a educação também se reconfigura em sintonia com os valores e os consensos habituais, como mercadoria, produto e serviço.

O desenvolvimento de novos espaços e processos de políticas públicas, intra, trans e interinstitucionais, ressignificando direitos, tem não só influenciado a agenda social, mas também trazido mudanças para a política educacional (BALL, 2014), bem como para a compreensão sobre os limites territoriais e as funções e papel do Estado.

¹ *Think tank* são organizações de especialistas individuais ou em coletivo que se dedicam a pesquisar problemas específicos e sugerir soluções, muitas vezes com uma visão política particular e privada (CAMBRIDGE, 2019). Essas organizações atuam no campo dos grupos de interesse, produzindo e difundindo conhecimento sobre assuntos estratégicos, com vistas a influenciar transformações sociais, políticas, econômicas ou científicas, buscando legitimidade. Atuam, sobretudo, em assuntos sobre os quais pessoas leigas não encontram facilmente bases para análises objetivas. Agem de maneira independente ou filiada a interesses privados e corporativos. É muito comum que atuem em razão de estudos e assessorias com objeto próprio ou sob encomenda, empreendendo análises a partir dos próprios interesses (MC CLATCHY, 2016).

² Como afirma Costa Almeida e Betini (2016, p. 49, grifo nosso), “Falar em qualidade nem sempre nos remete ao mesmo conceito ou objetivo de nossos interlocutores **[empresariais]** já que este termo é passível de diversas compreensões, as quais dependem das concepções e contextos teóricos e políticos aos quais se vinculam” e, portanto, como conceito polissêmico, ainda que não seja objeto desta pesquisa, considera-se o mesmo a partir dos autores supracitados e Freitas (2005) no sentido de compreender a qualidade como valor polissêmico a ser negociado e dialogado com diversos atores do processo em que se constitui a educação.

Reformas e reorganizações do Estado, como as reconhecidas por Adrião e Peroni (2009) e Araujo (2013), não esvaziaram o federalismo como forma de organização do Estado brasileiro, mas colocaram o regime de colaboração como elemento essencial para o sistema federativo.

O dilema instaurado com o tensionamento entre valores cooperativos, coletivos e do bem comum (próprios do federalismo colaborativo) e competitivos (de mercado) pode ser analisado tanto do ponto de vista ético como do ponto de vista estético³ da ação social. Mantém-se formalmente o aspecto cooperativo do federalismo brasileiro (solidário) sob a forma colaborativa e não competitiva, entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), com vistas a um equilíbrio no desenvolvimento aos direitos sociais em âmbito nacional de forma geral, assim como na educação, de modo mais específico, mas com tendências e intervenção de operacionalização de mercado.

A manutenção do sistema federativo supõe uma relação interdependente e autônoma entre os entes federados que permite, ao mesmo tempo, a efetivação da repartição de responsabilidades, a garantia da integralidade do Estado Nacional e o bem-estar de todos. Entende-se, assim, que o regime de colaboração funciona como instrumento de articulação das competências comuns e implementação do Sistema Nacional de Educação (SNE).

Vale destacar que o art. 214 da CF de 1988 prevê que cada ente federativo disponha de autonomia e competência para implantar seu sistema educacional de forma integrada nos seguintes termos:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (BRASIL, 1988).

³ Referem-se, do ponto de vista ético, aos valores e princípios que orientam os agentes e atores sociais e, do ponto de vista estético, àquilo que eles levam a cabo segundo seus próprios interesses ou os da coletividade. Kant (1989, 1951), em suas Críticas [respectivamente da “Razão pura” e da “Razão prática”] apresenta a preferência do ético sobre o estético. Segundo o autor, “[...] a estética ainda está lá [na Crítica da razão pura], devido ao modo duplo de uma intuição sensível (KANT, 1989); aqui [na Crítica da razão prática], não é a sensibilidade considerada como capacidade de intuição, mas apenas como sentimento (que pode ser uma base subjetiva do apetite” (KANT, 1951, p. 88).

Nesse sentido, o regime de colaboração como mecanismo para implantação do SNE inserido na CF de 1988 (art. 211), bem como no parágrafo único do art. 23, ao propor a forma de estabelecer as competências comuns interfederativas, e na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que implanta o Plano Nacional de Educação (PNE), destaca a importância permanente da cooperação, como elemento essencial à implementação do SNE. Essa é uma determinação já expressa nos próprios textos normativos e na política do PNE, revelando-se uma inovação para a educação brasileira, por apresentar a oportunidade para o estabelecimento de um verdadeiro pacto federativo (DOURADO, 2013).

Para esta pesquisa, identifica-se uma distinção essencial no que se refere e se considera como relações intergovernamentais, “[...] cujo cerne está na prevalência da autoridade hierárquica entre os entes” (ALMEIDA; CABRAL, 2018, p. 22). Essas relações podem se caracterizar como eventualmente verticais, como se configuram as relações interfederativas reconhecidas no federalismo de cooperação (ARAUJO, 2010); ou essencialmente horizontais, em que se demonstra equilíbrio entre os três níveis federados (União Estados/Distrito Federal e Municípios) e poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário), ao mesmo tempo em que se ampliam o direito público subjetivo, a extensão e a autonomia⁴ solidária exclusiva entre os entes federados e os poderes no federalismo brasileiro cooperativo.

Costa (2010, p. 736) pontua, no que se refere à autonomia em frente às obrigações do Estado brasileiro diante do direito público subjetivo ampliado, que a Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 2009, permite afirmar:

[...] com relativa certeza, é que onde o experimento federalista se mostrou mais bem-sucedido verificou-se uma tendência de convergência ou equilíbrio entre liberdade - expressa pelos princípios do contratualismo e do pluralismo territorial - e igualdade - consubstanciada nos conceitos de subsidiariedade e equidade -, garantido por instituições que deram maior eficácia à dinâmica das relações intergovernamentais. Neste sentido, uma tendência comum a todos os estados federativos é o desenvolvimento de mecanismos (verticais e horizontais) de redistribuição de poder e de recursos fiscais entre os governos subnacionais.

Segundo Araujo (2013), o equilíbrio entre a liberdade e a igualdade dado às dimensões territoriais, sem perder de vista a equidade federativa, evidencia,

⁴ Autonomia considerada, a partir de Weber (2012, p. 31), como “[...] a ordem da associação não é estatuída por estranhos, mas pelos próprios membros enquanto tais (não importando a forma em que isto se realize).”

principalmente no que tange à autonomia dos municípios, que forças adeptas a uma descentralização de participação popular e local conflitavam com disposições preocupadas com os seus efeitos, sem coordenação federativa, o que somente contribui para aumentar padrões históricos de desigualdade e cooperação administrativa e financeira dos sistemas de educação.

Assim, é preciso compreender que a composição de relações interfederativas consolidadas, autônomas e solidárias entre os entes federados potencializa e favorece a institucionalização das relações intergovernamentais sob os mesmos princípios. Nesse contexto, entende-se que onde há autonomia garantida na relação interfederativa atribuída aos entes subnacionais e Governo Central em permanente negociação colaborativa, o processo de estabilização de condições institucionais potencializa e demarca as relações intergovernamentais, o que demonstra a importância da estabilidade das condições institucionais e administrativas, pois, ao se tornar estável, torna-se possível estabilizar essas relações entre governos e poderes da República.

Desse modo, a análise que se empreende nesta pesquisa considera o Estado brasileiro em estrutura federativa cooperativa como característica relevante do processo político-institucional e administrativo no Brasil para a garantia das políticas sociais. Isso devido à complexidade das relações interfederativas que envolvem a organização político-territorial, administrativo-institucional, fiscal-financeira e seus desdobramentos nas políticas educacionais sob intervenção de agentes do terceiro setor.⁵

É importante mencionar, ainda que não seja objeto de análise neste estudo, que se reconhece a relevância do aspecto fiscal/financeiro e seus impactos nas relações entre os entes federados de forma eventual e interinstitucionalmente. No que se refere às entidades (agentes) que são objeto de pesquisa e análise, o impacto da isenção fiscal e patrimonial no orçamento de suas mantenedoras é um critério de análise que não pode ser desconsiderado.

No entanto, optou-se por estabelecer o foco deste trabalho nas influências política e administrativa dessa relação social ativa por se considerar que são interferências cruciais no processo de constituição de modelos de colaboração interfederativa.

⁵ Nos capítulos seguintes, o terceiro setor será descrito em pormenores.

Essas influências contribuem para a estabilização de negociações fundadas em relações de absoluta autonomia federativa, apesar das profundas desigualdades existentes entre os entes federados.

Vale ressaltar também que, coadunando com o entendimento de Adrião (2018) acerca de privatização das dimensões da gestão da educação, da oferta educacional e do currículo, ainda que se reconheça que não sejam implementadas sem recursos financeiros, considera-se que a expressão “modelos de colaboração” amplia a compreensão de formas diversas de regimes de colaboração que vêm sendo implementadas no Brasil. Essa terminologia engloba, com maior precisão, os processos analisados, inclusive os sociais, tornando-os mais visíveis e perceptíveis aos estudiosos. Sobre esse aspecto, entendemos, como a autora, que há uma dificuldade de conceituar processos sociais por eles “[...] encontrarem-se em fase embrionária neste período de globalização de um capitalismo alicerçado na financeirização da economia” (ADRIÃO, 2018, p. 9). Segundo a autora,

Ainda assim, acredita-se que a adoção de expressões como parceria público-privada, ainda que adotadas em outros trabalhos, mais sirvam ao acobertamento dos processos em análise do que a explicá-los. A começar pelo fato de não se tratar de relação colaborativa entre setores que atuam horizontalmente, como à primeira vista o termo ‘parceria’ pode indicar (ADRIÃO, 2018, p. 9).

Diante do exposto, parte-se do princípio de que essas relações sociais interinstitucionais entre o Estado, os entes subnacionais e o terceiro setor desvelam interesses, intencionalidades e estratégias sociais e interinstitucionais de caráter privado sob as bases do mercado e lucro. Não se desconsidera, também, que as relações interfederativas, no processo de redemocratização do país, foram implementadas a partir de descentralização das políticas sociais para Estados e municípios em condições heterogêneas. Essas condições são caracterizadas por desigualdades de capacidades administrativa, técnica e financeira, que impeliam à consolidação de mecanismos de coordenação federativa com base axiológica no federalismo cooperativo, inclusive no que diz respeito aos direitos sociais de obrigação estatal, dentre os quais a educação se colocou como expectativa de consolidação do pacto federativo, cooperação que se consubstancia em regime de colaboração.

Todavia, é oportuno evidenciar que se parte da compreensão de que a formulação e a implementação das políticas sociais interfederativas de garantia do Estado

supõem estratégias de coordenação federativa que garantam as autonomias, entre as quais se situam as instâncias de negociação interfederativas (ARRETCHE, 2002).

Variações e redefinições de princípios e valores do papel do Estado na educação básica ocorridas nas últimas décadas, desde a promulgação da CF de 1988, pautadas pelo referencial neoliberal, problematizam a desconfiguração formal do federalismo educacional brasileiro já consolidado, no Brasil. Para Ball (2014), trata-se de redes de políticas globais que fomentam novas formas de governança, inclusive a das políticas educacionais, operando sobre a capacidade de os entes federados agirem sob a égide da eficiência, eficácia e competitividade, impondo, por exemplo, a gestão por resultados baseada em indicadores e *accountability*.

Considerando a conjuntura apresentada nestes parágrafos introdutórios, esta pesquisa tem como enfoque um ator social constituído em movimento de rede estratégica de ação social mobilizada por agentes do terceiro setor, alinhado com interesses empresariais, por exemplo, o Todos pela Educação (TPE) e o Movimento Colabora Educação (MCE). O MCE, nesse sentido, é um ator social focado em “[...] fortalecer (**um modelo** – grifo nosso) a governança e as práticas colaborativas entre os entes federativos” (MCE, 2019), considerando que o “[...] regime de colaboração é condição necessária para a melhoria da aprendizagem e promoção a equidade” (MCE, 2019). Sendo assim, é necessário atentar para o fato de que esses agentes fortalecem o entendimento de que governança

[...] constitui uma mudança no sentido da atividade governamental, referindo-se a novos processos de governo, condições renovadas ao exercício do poder, à organização estatal e a novos métodos por meio dos quais a sociedade é governada (RHODES, 1996, p. 652, tradução nossa).

A partir da concepção de governança, do Banco Mundial (BM, 2017), para além de mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses (partidos políticos e grupos de pressão), redes comuns (famílias, comunidades), instituições e associações diversas levam a entidade a expressar que

[...] governança é o processo por meio do qual atores estatais e não estatais interagem para conceber e implementar políticas públicas no âmbito de um dado conjunto de regras informais que moldam e são moldadas pelo poder. Este relatório define poder como a habilidade de grupos e indivíduos fazerem que outros ajam em prol de seus interesses, bem como a capacidade de atingirem resultados específicos [...]. Essas dimensões geralmente se sobrepõem, criando uma rede complexa de atores e interesses (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 3).

Interesses estes, incompatíveis com o modelo colaborativo, não cooperativo e lucrativo à gestão das políticas e não dialogados com a sociedade, impostos pelos modelos de gestão e políticas implementadas, por exemplo, via empréstimos ou mesmo via gestão, articulados com outras entidades.

Essa definição de governança parece ter se colocado há algum tempo no Brasil, pois, com a expansão da economia brasileira, a partir dos anos de 1990, e pressões sobre a Administração Pública em busca de eficácia e resultados, impelidas por organismos internacionais e novos modelos de gestão, multiplicaram-se e diversificaram-se as iniciativas de articulação entre o Estado e os demais setores da sociedade. Esse processo ocorreu pela sobreposição oposta de interesses lucrativos (mercado), pelo bem comum (Estado) e práticas alinhadas com disposições diversas de diferentes atores de direito público não estatais.

No transcorrer dessas articulações e diversidade interinstitucional entre Estado e terceiro setor, em outubro de 2016, foi constituído o MCE, por meio da articulação de uma agenda comum para atuação na educação com o Terceiro Setor, coordenada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Em reunião realizada na sede do TPE,⁶ com o objetivo de identificar a intenção, por parte das organizações, de uma mesa temática intitulada “Regime de colaboração federativa na educação”, no âmbito do Conselho Consultivo da Sociedade Civil (ConSoc) do BID, consentiram com a composição da referida mesa e o TPE, a Fundação Itaú Social, a Fundação Lemann, o Instituto Ayrton Senna, o Instituto

⁶ Entidade suprapartidária estabelecida em 2006, como Movimento TPE, posteriormente simplesmente TPE, mobilizou instituições vinculadas ao setor privado e empresarial, com a divulgação da carta “Compromisso Todos pela Educação”, que orientou, em 2007, a base do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), lançado pelo MEC.

Natura, o Instituto Unibanco, o Instituto Positivo e o Instituto Conceição Moura⁷(ABRUCIO,⁸ 2017).

Desse modo, o objeto de investigação desta pesquisa, o Movimento Colabora Educação, é considerado ator social de interesse empresarial, que se estabelece em rede estratégica de ação social para atuar em políticas educacionais interfederativas, velado sob ações sociais do terceiro setor de interesse empresarial, de modo a induzir modelos de gestão para implementar seu próprio modelo de regime de colaboração e o SNE. Importa frisar, portanto, que se trata de um objeto de estudo integrado ao conjunto de trabalhos realizados no âmbito do grupo de pesquisa “Federalismo e Políticas Educacionais”⁹ do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), coordenado pela professora Dr^a. Gilda Cardoso Araujo.

O diálogo com os estudos realizados pelo grupo de pesquisa bem com a revisão bibliográfica, desenvolvida no Capítulo 3, reforçam a importância de tomar como objeto de estudo o MCE a fim de analisar estratégias de ação social do movimento implementadas em rede,¹⁰ que vêm se efetivando por meio de políticas públicas interfederativas.

Essa produção de conhecimento na área de gestão e políticas educacionais oportunizou elaborar a **hipótese** de que o MCE representa uma rede estabelecida como estratégia de ação social, de interesse empresarial, escamoteado sob atuação do terceiro setor “filantrópico”. Assim, atua e induz valores e práticas às políticas educacionais interfederativas, potencializando a legitimidade empresarial, sob a

⁷ Desde 2018, o Instituto Conceição Moura passou também a integrar o MCE. Mantida pelo Grupo Moura, essa instituição se configura como organização privada sem fins lucrativos e desenvolve projetos na área de educação socioambiental e gestão escolar.

⁸ ABRUCIO, Fernando Luiz é graduado em Ciências Sociais, mestre em Ciência Política e doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. É professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas (SP), pesquisador e docente com ênfase em questões relacionadas com a educação, as relações intergovernamentais e o federalismo. (<http://lattes.cnpq.br/7585916430082392>). Como se identificará no decorrer deste estudo, legitima diversas pesquisas, contratadas por diferentes entidades que compõem o MCE, influenciando uma compreensão de regime de colaboração.

⁹ Esta pesquisa se articula também com o projeto em desenvolvimento no âmbito do referido Grupo de Pesquisa, aprovado na chamada Universal do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) nº 01/2016, Processo n.º 427.959/2016, de acompanhamento da regulamentação do SNE, intitulado: “A regulamentação e implementação do Sistema Nacional de Educação no Brasil: relações intergovernamentais para a garantia do direito à educação”.

¹⁰ Conforme será mais bem definido nas opções epistemológicas a partir da compreensão de Estado e ação social baseada em Weber (2012), e rede partindo da compreensão de Ball (2014).

égide da responsabilidade e investimento social, criando consenso,¹¹ silenciando tensões internas e externas, bem como ampliando mercados e, ainda, deslegitimando a esfera estatal e pública.

Essa hipótese, à medida que se avançava na leitura e estudo do corpus documental da pesquisa, passou a constituir a seguinte **tese**: o MCE opera por meio de articulação de práticas que induzem e legitimam as ações das instituições do terceiro setor que o integram, ratificando parâmetros e princípios de modelos fluidos para o regime de colaboração em ações de esfacelamento do federalismo estatal por meio, por exemplo, da flexibilização em diferentes arranjos.

Operando nessa lógica, o MCE mobiliza e favorece diferentes formas e arranjos para as políticas educacionais interfederativas, estabelecendo um mercado indireto na educação pública. Por meio de rede estratégica de ação social mobilizada por agentes do terceiro setor alinhados com interesses empresariais, implementa uma privatização (ADRIÃO, 2018), em sentido *lato sensu* (BARROSO, 2005) e “encoberta” (BALL; YOUDELL, 2007), defendendo o regime de colaboração como essencial à estrutura intelectual e operacional do próprio Estado às políticas públicas. Para tanto, estabelece novas relações e modos de organização do próprio Estado e das relações interfederativas para a educação, alheios à ética republicana, ao federalismo constitucional cooperativo e à garantia do direito à educação pública, estatal e de qualidade social.

Compreender e interpretar a ação social do MCE, considerando a complexa trama que constitui as redes de interesse em ação social atuando em políticas de educação, dando destaque à análise de racionalidades não estatal e a interesses mercantis e privados que se expressam a partir de proposições de implementação de modelos de relações interfederativas pela via de regime de colaboração, tudo isso revela o ineditismo desta pesquisa. Isso ocorre dada a lacuna observada na produção acadêmica sobre essa temática na perspectiva das ações interpretadas por meio das racionalidades a elas subjacentes.

¹¹ No âmbito desta pesquisa, o consenso é compreendido como uma ação “[...] orientada em expectativas de comportamento de outras pessoas e, exatamente por causa disso, uma possibilidade empiricamente ‘válida’ de ver cumpridas essas expectativas, porque existe objetivamente a possibilidade de correspondência às mesmas, apesar da inexistência de um ‘contrato’, por considerarem as ações por consenso como sendo, para o seu comportamento, ‘válidas’ e providas de sentido” (WEBER, 2016a, p. 522).

Para demonstrar essa tese, fez-se necessário compreender modelos de intervenção de redes de estratégia de ação social de interesse empresarial formadas por atores sociais do terceiro setor que vêm atuando na implementação das políticas educacionais interfederativas voltadas para a implementação de regime de colaboração. Nesse sentido, foram analisados os antecedentes, a articulação, a estruturação, os interesses, as intencionalidades, as estratégias identificadas e reconhecidas em sua atuação e ação social em políticas de educação interfederativa.

Vale pontuar que, mesmo compreendendo que ações, formas e estratégias de implementação de colaboração entre entes federativos não se apresentam necessariamente como novas, a produção científica mostra que elas escapam às análises acadêmicas sob o enfoque teórico da ação social compreensiva de atuação em redes planejadas para a intervenção interfederativa.

Em vista do exposto, o objetivo geral desta pesquisa consistiu em analisar a ação social do MCE nas políticas educacionais de colaboração interfederativas.

Buscou-se reconhecer os modos de intervenção do terceiro setor de interesse empresarial na estrutura e ação do Estado federativo brasileiro e possíveis implicações às políticas sociais de direito à educação. Para isso, tornou-se necessário limitar o estudo em atores sociais reconhecidos como terceiro setor, dentre os quais foram delimitadas as instituições que compõem o MCE,¹² considerando-as como rede estabelecida como estratégia de ação social, composta por associações e fundações de direito privado.

Esta pesquisa de tese toma como objeto de estudo o MCE a fim de analisar a ação social deste, demonstrar e compreender que as concepções e os dispositivos empregados na ação social, em vista da implementação do regime de colaboração, constituem um modelo de indução de princípios que revelam interesses velados de ambição empresarial na atuação do terceiro setor. Setor este que vem operando na educação básica, contribuindo para ressignificar o sentido do direito à educação de qualidade, os princípios do federalismo educacional cooperativo e as relações interfederativas.

¹² Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Todos pela Educação (TPE), Fundação Itaú Social, Fundação Lemann, Instituto Ayrton Senna, Instituto Natura, Instituto Unibanco, Instituto Positivo e Instituto Conceição Moura.

Essa seção do trabalho, a partir do diálogo com pesquisas e estudos sobre a ação e intervenção social do terceiro setor em políticas intergovernamentais e/ou interfederativas, apresenta reflexões acerca dessas relações de colaboração interfederativas, considerando, para tanto, o regime de colaboração como eixo central das discussões.

Nesse sentido, entende-se que se fazem necessários estudos que revelem de modo mais explícito essa tensão entre o público e o privado no campo das relações interfederativas no Brasil. Também é preciso identificar a atuação coordenada e coletiva, de modo a evidenciar disposições, atuação e interesses de entidades de direito privado no campo das ações públicas.

Nessa direção, os estudos mostraram também a ausência de pesquisas que reflitam a estratégia de articulação em redes sistematicamente organizadas à ação social de interesses, como a aparente composição do MCE, integrado e compreendido como ator social, porta-voz do terceiro setor. Essas disposições e identidades, intervindo e atuando nas políticas interfederativas, assumem formas diversificadas de relação e conformação bem como os interesses, intencionalidades e estratégias.

Para o alcance do objetivo geral, foram eleitos como **objetivos específicos**:

- a) analisar os antecedentes, percurso de implantação, implementação, estratégias, motivações, ações sociais articuladas e efetivadas nas relações interinstitucionais com vistas à ação interfederativa pelo regime de colaboração do Movimento Colabora Educação e das entidades que o integram;
- b) analisar concepções e dispositivos empregados na ação social do Movimento Colabora Educação, a partir das entidades que o constituem;
- c) evidenciar articulações de interesse empresarial que se mostram na complexa rede de ação social estratégica e que redefinem políticas interfederativas, contrapondo-se a seu próprio modelo de regime de colaboração;
- d) compreender a atuação estratégica de ação social implementada pelo Movimento Colabora Educação como questão federativa que integra a redefinição e o papel do Estado, legitimando a atuação do público não estatal na educação pública, estatal e interfederativa.

Teórica e metodologicamente, o estudo se apoiou em Weber (2002, 2012, 2016a, 2016b), particularmente na Sociologia Compreensiva e na Sociologia das Associações. Fundamentou-se nos conceitos de Estado e Ação social em Weber (2012) e em Ball (2014), mais precisamente no que se refere às redes de políticas, mas não se restringe à sua compreensão de rede, ao contrário, amplia-a. Também se baseou nas reflexões de Adrião (2018) sobre as formas de privatização.

É importante, ainda, mencionar que se utilizou, na pesquisa, da análise documental (produzida no âmbito do MCE ou em razão da participação de seus integrantes) e do acompanhamento de eventos realizados pelo MCE e/ou que tenham tido a participação dessa entidade ou de seus integrantes, desde que relacionados com as ações sociais voltadas ao regime de colaboração e relações interfederativas. Desse modo, notícias, reportagens e outras fontes documentais, físicas ou virtuais, que integram o movimento e contêm declarações desses atores sociais sobre as políticas educacionais com o objetivo de induzir consenso em torno das propostas do setor empresarial para a educação pública, também constituíram o *corpus* documental da análise.

Os resultados da pesquisa encontram-se estruturados e apresentados em seis partes.

A primeira consiste na introdução, que apresenta o objeto, a hipótese que deu sustentação à definição da tese e dos objetivos do estudo.

A segunda parte exprime as opções epistemológicas e metodológicas que ancoraram o estudo com o objetivo de explicitar elementos e concepções-chave de análise e que possibilitam situar o regime de colaboração na tensão com as políticas interfederativas sob intervenção de agentes sociais de direito privado em redes estratégicas de ação social representados pelo MCE. Assim, serão apresentados os princípios teóricos e metodológicos que orientaram a realização da pesquisa e o diálogo, construído com as fontes que compuseram o corpus documental constituído para o desenvolvimento da tese anunciada.

A terceira mostra o diálogo com a produção acadêmica sobre o regime de colaboração em políticas educacionais implementadas com atuação de agentes do terceiro setor. Nessa parte, encontram-se detalhados, no diálogo com a produção acadêmica, os aspectos da legislação nacional que atribuem papel indutor à União

sobre os entes subnacionais que favoreceram a elaboração da hipótese, da tese e da problemática da pesquisa.

A quarta parte oportuniza a identificação do MCE na conjuntura da agenda educacional instituída, no Brasil, pelas atuais reformas no campo educacional ocorridas nas duas últimas décadas dos anos de 1900 e nas primeiras décadas dos anos 2000. Desdobra-se de seus agentes integrantes, identificando como se configuram e se constituem na articulação de redes de relações sociais, intervindo na educação básica e explicitando como esse ator social indicia interesse empresarial em meio à complexa rede de ação social estratégica, atuando em políticas interfederativas e estabelecendo sua relação com o Estado, que implementa o regime de colaboração.

A quinta parte aborda o aprofundamento analítico das fontes documentais da pesquisa, primárias e secundárias, iniciadas na parte anterior, mas revelam, de modo mais acentuado, a ação social dos atores que integram o MCE nas políticas de colaboração interfederativas interpretadas e consideradas em contextos como processos de rupturas e descontinuidades. Também se reporta à disposição, papel e relação do Estado com as esferas privadas no atendimento ao direito à educação, tomando por base o regime de colaboração essencialmente interfederativo.

Por último, a sexta parte apresenta as conclusões a que se chegou ao final da tese, a partir das interpretações do *corpus* documental da pesquisa, e demonstra dimensões e implicações axiológicas e praxiológicas do desenvolvimento da rede de relações constituídas pelo MCE, suas linhas de ação e os interesses dos atores sociais que dele participam, evidenciando tendências subjacentes às ações do MCE no percurso de análise compreensiva.

Desse modo, espera-se, a partir dos objetivos propostos, demonstrar a tese anunciada, dando centralidade ao regime de colaboração no processo de elaboração e execução das políticas educacionais interfederativas e ao processo de institucionalização da agenda da rede, reconhecida na articulação do MCE. Este estudo se realiza mediante a análise da intervenção dos atores sociais do terceiro setor de interesse empresarial pela construção/consolidação de consensos e legitimidade em torno de seus interesses, princípios e valores.

2 LASTROS EPISTEMOLÓGICO E METODOLÓGICO DA PESQUISA

Tomando a educação como direito social e as políticas interfederativas de garantia ao direito educação como ação social estatal em regime de colaboração interfederativo, sob intervenção do MCE, sem desconsiderar as lutas de classes, optou-se por fundamentar a pesquisa na perspectiva epistemológica, compreensiva a partir das contribuições de Weber (2012, 2016).

Para Gerth e Mills (2016), Weber, como liberal, estabelece distinção entre esferas de poder econômico e de poder político, o que, a nosso ver, contribui para que se possa problematizar sobre aspectos que se colocam como rigorosamente econômicos, considerando o que é economicamente determinado e o que é economicamente relevante e suas influências políticas nas relações sociais, advindas do poder e dominação econômicos.

Com base nesse entendimento, concebe-se que cabe ao pesquisador interpretar e compreender sentidos da ação social na realidade, nas formas de associações e nas relações sociais. A ordem social, assim, é compreendida como o modo como os bens e serviços econômicos são distribuídos, usados, condicionados à ordem econômica e em reação a ela. Para Weber (2016, p. 127), “[...] desta forma ‘classes’, ‘estamentos’ e ‘partidos’ são fenômenos de distribuição de poder dentro de uma comunidade” que se valem de diferentes modos para alcançar o poder. Sobre isso, o referido autor assim se posiciona:

[...] não precisam ser partidos exclusivamente de classe, nem estamentais. Na maioria dos casos, são até certo ponto partidos de classe, e até certo ponto partidos estamentais, mas algumas vezes não são nenhuma das duas coisas. Podem representar estruturas efêmeras ou duradouras. Seus meios de alcançar o poder podem ser variados, indo desde a violência pura e simples, de qualquer espécie, à cabala de votos através de meios grosseiros ou sutis: dinheiro, influência social, a força da argumentação, sugestão, embustes primários, e assim por diante, até as táticas mais duras ou mais habilidosas de obstrução parlamentar (WEBER, 2016, p. 136).

Nesse sentido, considera-se o referencial teórico da Sociologia Compreensiva weberiana profícuo à interpretação de sentidos constituídos acerca do ator social, objeto desta pesquisa, o MCE, à luz da sociologia das associações, considerando-o como ator social, enquanto os sujeitos (indivíduos/pessoas que não serão considerados) e as próprias entidades agem, socialmente, por meio de sujeitos que se articulam de forma associada e convergente em vista dos próprios interesses e

da agenda comum em confluência com o posicionamento teórico que baseia a análise, a saber, a obtenção de um monopólio e poder legítimo atribuídos exclusivamente ao Estado (WEBER, 2012).

Isso contribui para a análise de antecedentes, percurso de implantação, implementação, estratégias, motivações, ações sociais articuladas e efetivadas nas relações interinstitucionais com vistas à ação interfederativa pelo regime de colaboração, sem desconsiderar, contudo, que algumas experiências se restringem a relações intergovernamentais, compreendendo, assim, as relações para além das categorias de classes sociais habitualmente analisadas em estudos que se orientam na matriz teórica marxista ou marxiana na luta de classes.

Há, ainda, a percepção, que não pode ser desconsiderada, mas que não será objeto desta pesquisa, de que eventualmente existam consensos e dissensos internos à própria rede, silenciados e horizontalizados em vista dos interesses, agenda e pauta comum, sem reduzir e anular as identidades e escopo de cada entidade que compõe a associação em rede.

Nesse referencial, essas relações de desigualdades sociais e poder não se manifestam apenas na disposição irregular social, mas também na rejeição ao “determinismo do econômico” sobre a consciência de que os modos de agir se estabelecem a partir de ações sociais, de forma intencional e coletiva no capitalismo moderno racional. Sendo assim, é fundamental chamar a atenção para o fato de que

[...] Weber não nega as lutas de classes e sua parte na história, mas não as considera como a dinâmica central. Nem nega a possibilidade de uma socialização dos meios de produção. Simplesmente relega essa exigência a um futuro bem distante e refuta qualquer espera de socialismo em nossa época (GERTH; MILLS, 2016, p. 35).

Em Weber (2016), a expressão “consciência de classe” tem sentido insuficiente para se compreender as relações sociais, ainda que reconheça afinidades econômicas e de interesses em ações sociais. Contudo, desconsidera que haja, nesse agrupamento, uma disposição e laços de constituição comunitária. Nesse sentido, recusa o conceito de Marx quando afirma:

[...] De qualquer modo, uma classe não constitui, em si, uma comunidade. Tratar a classe conceptualmente como tendo o mesmo valor de comunidade leva à deformação. O fato de homens na mesma situação de classe reagirem regularmente através de ações de massa a situações tão tangíveis quanto as econômicas, e reagirem no sentido dos interesses mais adequados à média deles, é

importante, e na verdade simples, para a compreensão dos acontecimentos históricos. Acima de tudo, esse fato não deve levar àquele tipo de uso pseudocientífico dos conceitos de classe e interesse de classe observado com tanta frequência, hoje em dia,¹³ e que encontra sua expressão mais clássica na afirmação de um autor talentoso, de que o indivíduo pode errar em relação aos seus interesses, mas que a classe é infalível em relação a esses interesses (GERTH; MILLS, 2016, p. 129).

Para Weber (2016), o capitalismo de seu tempo se materializa nessa impessoalidade racional, interesse por um esforço de liberdade irracional que potencializa as intenções particulares, “[...] a liberdade sem igualdade” (GERTH; MILLS, 2016, p. 51) em busca do poder, ainda que, eventualmente, em ação comunitária orientada pelo sentimento de pertencimento ou em ação societária que ajusta interesses racionalmente em vista de interesses e motivações (WEBER, 2016). Nessa concepção, a liberdade se desenvolve na defensiva contra o capitalismo e a burocracia, em que a sociologia weberiana

[...] representa o liberalismo humanista e cultural de preferência ao liberalismo econômico. [...] se evidencia na preocupação de Weber para com o declínio do homem culto como personalidade completa, em favor do especialista técnico, que, do ponto de vista humano, é um aleijado (GERTH; MILLS, 2016, p. 51).

Bellamy (1994) denomina essa especificidade da Sociologia Compreensiva como liberalismo sociológico de centralidade reflexiva e racional sob valores liberais de autonomia e autodeterminação que, para Weber, o capitalismo negava.

É a partir do enfoque teórico voltado à compreensão da ação social, no sentido weberiano, que se analisa o MCE, composto por agentes do terceiro setor em torno das políticas de Estado federativo para a implementação de políticas educacionais, adotando, por base epistêmica e metodológica, a Sociologia Compreensiva.

Weber (2012), já nas primeiras páginas iniciais de “Economia e sociedade: fundamentos da Sociologia Compreensiva”, define a Sociologia como ciência da compreensão interpretativa da ação social, entendendo esta última como um comportamento humano, externo ou interno, de omissão ou permissão, observado sempre que o ator social esteja em relação com o outro.

¹³ Weber referia-se, obviamente, a seu próprio tempo, tendo vivido entre 1864 e 1920. Teve a obra supracitada publicada em edição de 1922 e, possivelmente, ele a tenha escrito entre os anos de 1910 e 1914 (WEBER, 2016).

Para tanto, a base epistemológica da pesquisa alicerçou-se em três compreensões para a análise do objeto de estudo: Estado, ação social e redes de ação, amparadas na abordagem weberiana da Sociologia Compreensiva sobre a qual é importante mencionar que, do

[...] ponto de vista mais amplo, a tese de Weber é que a ação social humana é explicável, ou seja, pode ser posta em conformidade com nosso conhecimento 'nomológico', referente a regularidades observáveis dos eventos (COHN, 1979, p. 80).

Parte-se, assim, da compreensão de Weber (2012) sobre Estado, entendido como estrutura associativa de organização social, categoria central para a análise empreendida nesta pesquisa que, segundo Rémond (2003, p. 108, grifo nosso), convida a Sociologia ao estudo de

[...] todas as estruturas comumente chamadas de sociais, isto é, tudo que se encontra entre os poderes organizados e reconhecidos, o Estado, a comuna, a Igreja estabelecida, de um lado, e a comunidade natural da família, do outro. Trata-se essencialmente de uma **sociologia das associações** no sentido mais amplo da palavra: do clube de jogadores de bocha ao partido político e aos grupos religiosos, do círculo artístico à seita literária.

Essas instituições (Estado, Igreja, comuna, família) são associações de interesses e poder sobre os indivíduos que Weber (2002) classifica como associações políticas e hierocráticas. O autor entende as associações coletivas (Estado, Igreja, escola, corporações) como resultados do movimento de várias ações sociais na mesma direção, em função do sentido que as motiva. Desse modo, o costume, a ordem legítima e os interesses mantêm os agentes sociais em ações racionais que tendem à ação racional referente a fins com alto grau de dominação legal, enquanto estão em convergência.

Nas associações políticas, seu reconhecimento é restrito a um território geográfico e um quadro administrativo que dispõe da coação física legítima, compreensão que explica a definição que Weber (2004, p. 34) adota para reconhecer o Estado como

[...] uma associação de dominação que denominamos associação política, quando e na medida em que sua subsistência e a vigência de suas ordens, dentro de determinado território geográfico, estejam garantidas de modo contínuo mediante ameaça e a aplicação de coação física por parte do quadro administrativo. Uma empresa com caráter de instituição política denominamos Estado, quando e na medida em que seu quadro administrativo reivindica com êxito o monopólio legítimo da coação física para realizar as ordens vigentes.

A legitimidade não invalida a influência das instituições de dominação sobre os agentes, pois essa é fruto da tradição, da lealdade, da fé em valores e do reconhecimento da legalidade; fatores que correspondem aos tipos de ação, mas também aos tipos de dominação, pois a legitimidade, na Sociologia weberiana, apresenta-se dicotômica, uma vez que, se, por um lado, é garantida pela concatenação das ações dos vários agentes sociais, por outro, é fruto das normas sociais dominantes, diante das quais a coerção é o custo da violação.

Para Weber (2012, 2016a), os agentes se constituem em sociedade organizada em “classes, estamentos e partidos” que se configuram nas desigualdades e formas de ação coletiva, fundamentando-se em relações de poder econômico (classes), relações de poder social (estamentos, *status*, afinidades culturais e identitárias) e relações de poder político (partidos no sentido de associação disposta a induzir e interferir nas decisões de uma dada comunidade ou do Estado).

Essas complexidades teóricas e de relação na estrutura administrativa do Estado e da educação, segundo autores como Tragtenberg (1985) e Ribeiro (1982), reconhecem-se na natureza burocrática, atuando no âmbito das políticas públicas e na educação, na distribuição do poder e autoridade, admitindo que,

[...] A burocracia é o meio de transformar uma ação comunitária em ação societária racionalmente ordenada. Portanto, como instrumento de socialização das relações de poder, a burocracia foi e é um instrumento de poder de primeira ordem — para quem controla o aparato burocrático (WEBER, 2016, p. 160a).

Nessa perspectiva, a educação constitui e amplia o campo de ação das relações sociais, permeada por conflitos de diferentes naturezas, racionalidades e poderes. É a partir dessa compreensão que, nesta pesquisa, se reconhece a educação na estrutura burocrática estatal, no que tange à educação pública sob a intervenção de interesses não estatais agindo e interagindo em políticas interfederativas em “[...] virtude de uma constelação de interesses” (WEBER, 2012, p. 188).

Weber (2004) afirma a existência de dominação no processo educacional, de modo geral, tanto na educação, que é concedida pela família, como naquela que os indivíduos recebem na escola, reconhecendo, assim, que esse tipo de dominação é determinante para a cultura e para a formação dos homens.

2.1 ESTADO, AÇÃO SOCIAL E REDES ESTABELECIDAS COMO ESTRATÉGIAS DE AÇÃO ATIVA

Compreende-se, em Weber (2016a), o Estado na relação com diferentes atores sociais em interação, em determinado território. Portanto, como “[...] aquela comunidade humana que, dentro de determinado território – este, o ‘território’, faz parte de suas características – reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima” (WEBER, 2016a, p. 5).

Reconhece o autor que o Estado é uma forma social não individualizável, ou seja, não como um ente (ou entidade), mas como profusão associada de ações protagonizadas por agentes ativos, como ele explicita no seguinte trecho:

[...] ‘Estado’ moderno existe em grande medida dessa maneira – como complexo de específicas ações conjuntas de pessoas –, porque determinadas pessoas orientam suas ações pela ideia de que existe ou deve existir dessa forma, isto é, de que estão em vigor regulamentações com aquele caráter juridicamente orientado (WEBER, 2012, p. 9).

A dominação apoiada internamente nas bases jurídicas do poder institucional, cuja “legitimidade” é tida como válida para a totalidade dos sujeitos envolvidos naquela comunidade humana, denominada Estado, tem alcance quando se estende essa compreensão à dominação estatal por parte de setores da sociedade, em especial, as tentativas de regulação e regulamentação do Estado por grupos de interesse privado, empresariais e corporativos, que, lembremos, se baseiam, via de regra, na concepção de livre mercado e não intervenção do Estado.

Segundo Weber (2012, p. 61),

A lei existe quando há uma probabilidade de que uma ordem seja mantida por um quadro específico de homens que se utilizarão de compulsão física ou psíquica com a intenção de obter conformidade em relação à ordem ou de aplicar sanções à sua violação.

De modo que, para o autor, a regulação institucional em leis serve a todas as ordens e estruturas, para além do Estado o que representa influência direta na distribuição de poder dentro de uma comunidade. Em seguida, o autor apresenta sua definição, clássica, de poder:

Em geral, entendemos como ‘poder’ a possibilidade de um homem ou de um grupo de homens realizarem sua própria vontade numa ação comunal, mesmo contra a resistência de outros que participem da ação (WEBER, 2012, p. 61).

A definição weberiana de Estado é, a seu tempo, realista e atemporal, “[...] por não se restringir a uma compreensão jurídica, mas em amplo sentido configurar-se também histórica, filosófica e sociológica” (BOBBIO, 2000, p. 136).

É por seu intermédio que as transformações sociais e a concentração de poder, tanto internas como externas, são passíveis de serem interpretadas como relações de luta pelo poder, que apenas o recurso à força, atribuída ao Estado, em último juízo, é capaz de arbitrar. Reforça Bobbio (2000, p. 139): “[...] essa ‘força’ deve ser legítima” e legitimada pelo Estado, seu único detentor.

As associações políticas, para Weber (2002), têm vigência restrita e territorial e quadro administrativo dotado de coação hierárquica em seu interior. Assim, também o Estado é uma modalidade de associação de institucionalidade política não definida por suas finalidades, mas pelo seu meio específico, isto é, o monopólio legítimo da coação física para realizar as ordens vigentes.

Desse modo, se a associação estatal passa por um processo de racionalização, as formas de dominação caminham na mesma tendência normativa e gradativamente se aproximam do tipo racional-legal. As relações humanas, por sua vez, têm também uma dimensão subjetiva, para além desses aspectos racionais, haja vista serem formadas pela consciência e pelas intenções dos sujeitos e suas ações.

Assim, para Weber (2012), as associações e o Estado, em particular, passam por um processo de institucionalização em que as regras se tornam cada vez mais racionalizadas, elaboradas com vistas a atingir fins específicos e estabelecer os meios mais adequados para levá-los a cabo (desde a violência até a indução financeira e fiscal).

A associação estatal, no processo de racionalização burocrática, e suas formas de dominação caminham na mesma tendência normativa e gradativamente se aproximam do tipo racional-legal. As relações humanas, por sua vez, constituem-se sob uma dimensão subjetiva, para além das racionalidades. Portanto, as relações sociais não são alheias às racionalidades e subjetividades, haja vista serem formadas pela consciência, intenções e racionalidades dos agentes, instituições e suas ações. Nesse sentido, é oportuno mencionar que

[...] o conceito típico-ideal de desencantamento do mundo está subordinado ao conceito maior e estruturante de sua sociologia [a de Weber]: a racionalização. É a partir deste contexto que o conceito de desencantamento recebe sua determinação como 'critério' que aponta para o 'nível' de racionalização (SELL, 2012, p. 167).

Tais medidas tendem a fazer com que o Estado passe a se orientar em direção a uma ação política e pública, não mais (ou somente) em uma perspectiva burocrática, tecnocrática e autoritária, mas, sobretudo, ampliando os processos participativos para estimular uma prática de permanente interação com os cidadãos e suas representações sociais em contextos democráticos a partir de um modelo racional da burocracia típica ideal.

Nessa perspectiva, parte-se da compreensão de que a educação corresponde a um princípio mobilizador do Estado que, por meio de ações sociais, políticas e reconhecidas como públicas, interfederativas de caráter colaborativo, como se qualifica o federalismo brasileiro, se estrutura também como associação. Portanto, está em constante articulação com a sociedade e influenciada pelos modelos burocráticos da administração pública.

Considerando esse viés, compreende-se o MCE como articulador de uma rede integrada por agentes do terceiro setor associados a interesses empresariais, principal foco de análise para se compreender sentidos constituídos pela via da ação social desses atores. Isso se explica em razão do regime de colaboração dada a sua natureza voltada a compreender interesses, valores e práticas de mercado em contexto interfederativos. Vale dizer que, na teoria weberiana,

[...] são interesses (materiais e morais) e não ideias que a princípio comandam a maneira de agir dos homens. No entanto, as visões do mundo criadas por 'ideias' frequentemente orientaram as ações humanas sobre as vias determinadas pelo dinamismo dos interesses (WEBER, 2004, p. 18-19).

Os sentidos e a "visão do mundo" que atribuímos às ações sociais (do Estado, das instituições, das associações e dos atores sociais) condicionam interesses e disposições, inclusive de valores e princípios legitimados por consenso, incentivando, por exemplo, a racionalidade do lucro pela ética do trabalho (RAUD-MATTEDI, 2005).

Esse processo tende a alterar a própria cultura, compreendida, de maneira mais ampliada, como modo de vida, práxis sociais, força de persuasão, resistência,

motivação e ações hábeis a determinados objetivos que representam uma força social de potencial amplitude, quando articulados e tomados como pontos de consideração determinadas ações, intencionalidades e interesses. Portanto, considera Weber (2012) que esse é um aspecto unitário, porém em fragmentação e constante reconstrução de valores, próprios da dinâmica das relações sociais na modernidade.

De acordo com Diehl (2017), Weber compreende que a modernização implica certo grau de perda de significação da cultura e, portanto, do poder e da conduta de vida burocratizada e racionalizada que desorienta os indivíduos. Weber (2012), contudo, refere-se à racionalidade moderna que extrapola tradições religiosas, costumes e hábitos, em vista de uma instrumentalização racionalizada e institucionalizada de organização social. O autor também fundamenta uma determinada realidade, burocratizada e estruturada hierarquicamente, esvaziada de motivações morais e humanistas, com finalidade de controle e produção econômicas. Assim ele explica esse posicionamento:

A burocratização oferece, acima de tudo, a possibilidade ótima de colocar-se em prática o princípio de especialização das funções administrativas, de acordo com considerações exclusivamente objetivas. Tarefas individuais são atribuídas a funcionários que têm treinamento especializado e que, pela prática constante, aprendem cada vez mais. O cumprimento 'objetivo' das tarefas significa, primordialmente, um cumprimento de tarefas segundo regras calculáveis e 'sem relação com pessoas'. 'Sem relação com pessoas' é também a palavra de ordem no 'mercado' e, em geral, de todos os empreendimentos onde há apenas interesses econômicos. Uma execução coerente do domínio burocrático significa o nivelamento da 'honra estamental'. Daí, se o princípio de livre mercado não for limitado ao mesmo tempo, significa o domínio universal da 'situação de classe'. Essa consequência do domínio burocrático não se estabeleceu por toda parte, seguindo paralela à extensão da burocratização, o que se deve às diferenças entre os possíveis princípios pelos quais as estruturas políticas podem atender às suas exigências (WEBER, 2016, p. 151).

A burocracia racional moderna, porém, que tem como ancestral o patrimônio, é surgida nas formações asiáticas e nunca se desenvolve sem uma base material adequada. Tragtenberg (2006) reconhece que, na burocracia patrimonial, a submissão é, no entanto, de ordem pessoal. A submissão, na burocracia racional moderna, baseia-se no ideal da impessoalidade tão necessário ao cálculo e à previsibilidade inerentes ao sistema capitalista.

É nessa realidade de persuasão cultural intersubjetiva e de interesses complexos de ações e relações sociais que se realizam interações de interesses, inclusive antagônicos, que fundamentam o exercício do próprio poder, incluindo o político, consolidando a própria vida social em conflito e permitindo que se avance sobre as possibilidades de concretização de pluralismos concorrentes.

Segundo Johnson (1997), Estado e mercado, em Weber, progrediriam, por pressão das racionalidades requeridas ao homem moderno, gradativamente no controle da vida e cultura, movimento que aumentaria a burocracia sob controle do Estado em desdobramento da racionalidade moderna capitalista. Desse modo, Estado democrático “racional” e o capitalismo “racional” moderno, para Weber, são antagonismos bem-vindos como marca da modernidade por considerar que o princípio histórico de movimento protege da paralisia (HUBINGER, 2012). Sendo assim, entende-se o MCE como nova forma de associação de ação social, dinâmica e representativa de interesses.

Contudo, para Weber (2012), a ação se qualifica como social se forem garantidos certos sentidos e regularidades como os que se podem reconhecer nas ações sociais de MCE e TPE nas políticas públicas. Principalmente na medida em que a ação social se estabelece na relação com o meio social, em sociedade, em sentido e em relação com o outro (WEBER, 2015) em diferentes formas de organização.

Ao considerar a ação social do MCE em políticas interfederativas, ponderou-se que a Sociologia Compreensiva se colocava como um adequado lastro epistemológico para orientar a pesquisa, tanto teórica como metodologicamente, por coerência gnosiológica à análise, por centrar-se justamente na ação dos agentes sociais. Desse modo, compreender, no lastro epistêmico weberiano, a ação social configurou-se como eixo central do método da análise a Sociologia Compreensiva e das Associações. Essa postura na pesquisa foi assumida fundamentando-se na seguinte posição:

A ação social (incluindo omissão ou tolerância) orienta-se pelo comportamento de outros, seja este passado, presente ou esperado como futuro (vingança por ataques anteriores, defesa contra-ataques presentes ou medidas de defesa para enfrentar ataques futuros). Os ‘outros’ podem ser indivíduos e conhecidos ou uma multiplicidade indeterminada de pessoas completamente desconhecidas (WEBER, 2012, p. 13).

Portanto, é importante chamar a atenção para o fato de que compreender, a partir de Weber (2012), é reconhecer as lógicas da ação social, o que implica reconhecer sua relação social e, portanto, vinculações entre indivíduo/sociedade na relação de forças, racionalidades e dominação. Vale destacar que a concepção de compreensão é explicada pelo autor deste modo:

'Compreensão' significa em todos esses casos: apreensão interpretativa do sentido ou da conexão de sentido: a) efetivamente visado no caso individual (na consideração histórica), ou b) visando em média e aproximadamente (na consideração sociológica em massa, ou c) o sentido ou conexão de sentido a ser construído cientificamente (como 'ideal-típico') para o tipo puro (tipo ideal) de um fenômeno frequente (WEBER, 2015, p. 6).

Nesse entendimento, o comportamento do outro diante das ações é interpretação da ação social, cuja reconstrução do sentido subjetivo do agente se realiza por meio da vivência e revivência empírica da própria ação reinterpretada considerando, inclusive, a regularidade e a tendência observável da conduta (COHN, 1979).

O “sentido” da ação social está associado à compreensão que deriva da reflexão, consciente e racional captada pelos sentidos, operada pela linguagem, inter-relação e relações. O próprio ator/agente interpreta suas ações, reinterpreta-as, refazendo conceitos, “criando” sentidos, socializando-os e ressignificando o vivido e o percebido. Deve ser esclarecido que

[...] *verstehen* refere-se à: apreensão interpretativa do sentido ou da conexão de sentido: a) efetivamente visado no caso individual (na consideração histórica), ou b) visado em média ou aproximadamente (na consideração sociológica em massa), ou c) o sentido ou conexão de sentido a ser construído cientificamente (como 'ideal-típico') para o tipo puro (tipo ideal) de um fenômeno frequente (WEBER, 2012, p. 6).

Ou seja, Weber (2012, p. 4) não considera “[...] um sentido objetivamente ‘correto’ ou absolutamente ‘verdadeiro’ obtido por indagação metafísica”, mas por uma investigação compreensiva da ação social que parte do sujeito, suas ações sociais, de onde se reconhece o individualismo metodológico. No entanto, “[...] suas formas de ação são passíveis de compreensão racional [...] numa teoria da compreensão significativa da ação” (SELL, 2013, p. 111).

Assim, a ação é social, segundo Weber (2012, p. 13-14), quando o “[...] sentido visado pelo agente se refere ao comportamento de outros, orientando-se por este em seu curso.” Enfatiza o autor que, na ação social, “[...] a conduta do agente está

orientada significativamente pela conduta de outro (ou outros)” (WEBER, 2012, p. 30). Logo, compreender a ação social é reconhecer o sentido que a ação tem para o próprio ator (sentido subjetivo) na expectativa das intencionalidades, em contraste com a interpretação que esta tem para seu interlocutor ou aquele que a investiga, bem como com os demais atores com os quais interage.

A opção por essa matriz epistemológica focaliza as ações em sua atribuição de sentidos, passível de interpretação, que se conecta ao mundo social. O sentido visado pelo ator social leva em conta, de forma direta, o comportamento de outros e, no objeto em análise, não apenas os integrantes que compõem o MCE, como sua interação com os entes federados em relações interfederativas e implementação de políticas públicas de educação. O sentido é explicitado na teoria weberiana da seguinte forma:

O ‘sentido’ é o sentido subjetivamente visado: a) na realidade visada α , num caso historicamente dado, por um agente ou β , em média e aproximadamente, numa quantidade dada de casos, pelos agentes; ou b) num tipo puro conceitual, construído pelo agente e ou pelos agentes concebidos com típicos. Não se trata de modo algum de um sentido objetivamente ‘correto’ ou de um sentido ‘verdadeiro’ obtido por indagação metafísica (WEBER, 2012, p. 4).

É nessa perspectiva que, como se frisou neste texto, se reconhecerá o MCE como agente de ação social, interagindo com diversos atores de terceiro setor, bem como com entes federativos, em políticas interfederativas. Suas ações sociais podem ser interpretadas, como se pretende nesta tese, considerando-se as intencionalidades e os interesses do emissor em relações de sentidos atribuídos, compreendendo e interpretando-os, em destaque, nos documentos e discursos de seus representantes que compõem o corpus documental analisado.

Os sentidos, as percepções, os significados, as representações dos atores no cotidiano, segundo Schutz (2012), abarcam tanto a ação em si como sua compreensão na perspectiva da ação social, ou seja, abrange o “sentido” que a ação tem para aquele que a executa, para aquele(s) com quem este interage, para aquele que analisa.

Considerando, pois, essa corrente epistemológica, foram analisados e identificados sentidos que permitem a compreensão de ações sociais do MCE, racionalidades e estratégias de dominação em relações interfederativas nas políticas educacionais, e organizado o escopo metodológico para análise das fontes documentais.

Torna-se oportuno evidenciar que, nessas relações de sentidos entre os agentes e suas intencionalidades, Weber (2012) reconhece formas de dominação de caráter racional, tradicional, carismática e legal-racional. Conforme o autor, essas formas se explicam do seguinte modo:

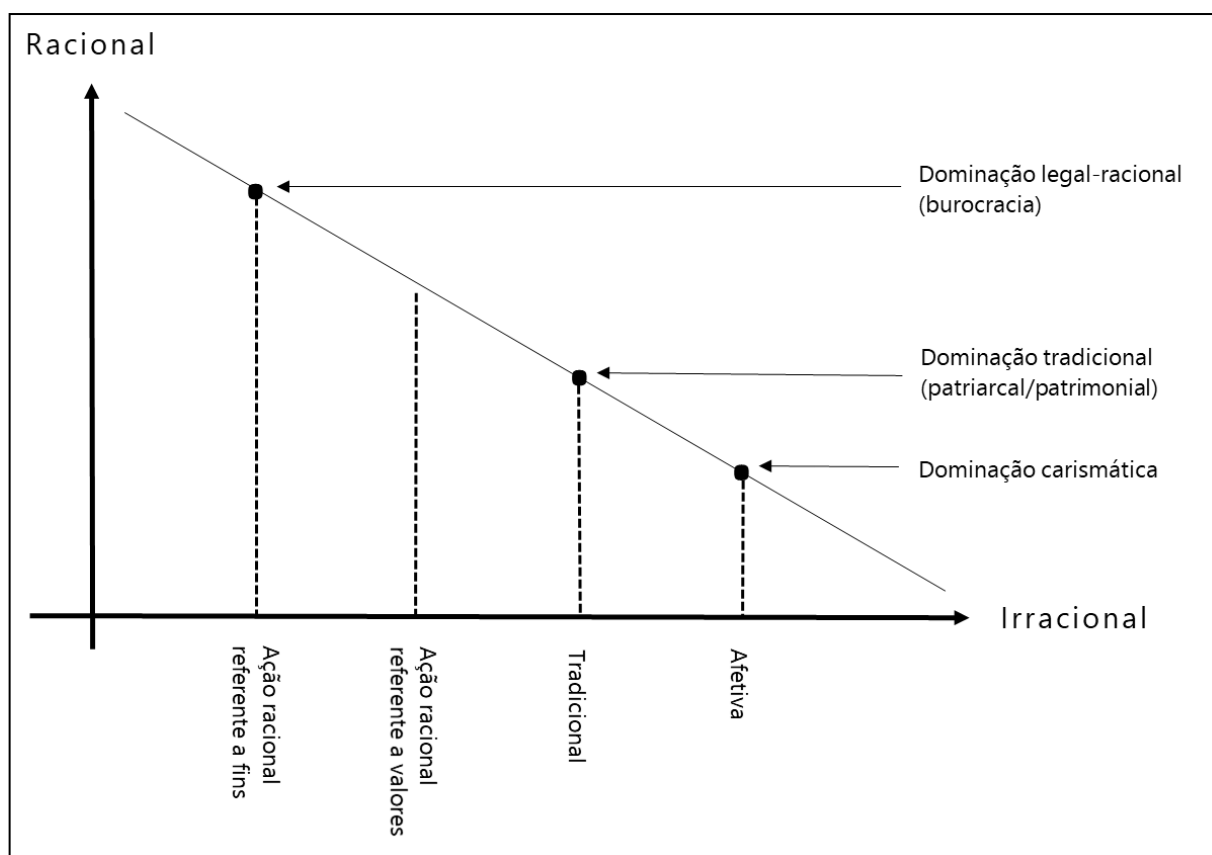
1) de caráter racional; baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal), ou; 2) de caráter tradicional: baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que em virtude dessas tradições representam a autoridade (dominação tradicional), ou, por fim: 3) de caráter carismático: baseada na veneração extra cotidiana da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas (dominação carismática) (WEBER, 2012, p. 141).

Segundo Weber (2012, p. 21), nas relações sociais, raramente a ação social “[...] está exclusivamente orientada por um ou outro destes tipos” de dominação, porquanto essas relações possam ser causadas ou motivadas, ao mesmo tempo, por exemplo, por determinantes racionais, afetivos ou tradicionais.

No que diz respeito às ações sociais, em Weber (2012, p. 15), elas também são tipificadas em: a) ação racional referente a fins; b) ação racional referente a valores; c) ação afetiva (de elevado grau de emoção e afetividade); e d) ação tradicional (influenciada pelo costume e tradição). Na relação com as formas de dominação apresentadas pelo autor, podemos compreender a relação entre ação social e dominação, como apresentado de forma ilustrativa pela Figura 1.

A partir dessas lógicas de ação social e de racionalidades referentes aos tipos de dominação (direta ou indireta), conforme se identifica na Figura 1, consideramos o MCE a fim de compreender as racionalidades implementadas por esse ator social e pelos agentes que o compõem e também seus mecanismos e intencionalidades de dominação em frente às relações sociais e associativas.

FIGURA 1 – ESQUEMA DE COMPREENSÃO DA RELAÇÃO DAS RACIONALIDADES E TIPOS DE DOMINAÇÃO EM WEBER (2012)



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Weber (2012).

A partir de Weber (2002, p. 6), a assimilação e interpretação dessas relações se realizam em: a) casos concretos; b) casos médios; c) tipo ideal, o que significa:

[...] em todos esses casos: apreensão interpretativa do sentido ou da conexão de sentido: a) efetivamente visado no caso individual (na consideração histórica), ou b) visando em média e aproximadamente (na consideração sociológica em massa, ou c) o sentido ou conexão de sentido a ser construído cientificamente (como 'ideal-típico') para o tipo puro (tipo ideal) de um fenômeno frequente.

O tipo ideal constitui-se como um momento em que o pesquisador analisa o real conforme as relações arbitrárias que seleciona. É uma expectativa de delimitação exaustiva e fragmentada de compreensão de uma parte da totalidade. Sobre os tipos ideais, o autor afirma:

Os tipos ideais são estabelecidos convencional e abstratamente. São inteligíveis na medida em que na sua construção se dá a integração entre compreensão e experimentação, sinônimo de 'explicação', 'valor' ou 'conceito' entre o 'dever' e o 'ser' empírico. Para ele, o tipo ideal constitui a síntese entre o objetivo e o subjetivo, o particular e o geral (WEBER, 2016a, p. 31).

Interpretar motivações e intencionalidades, ainda que sob perspectiva típica ideal de construção e compreensão da realidade e da ação social, em Weber (2012, p. 8), significa estabelecer a “[...] conexão de sentido que, para o próprio agente ou para o observador, constitui a razão de um comportamento quanto ao seu sentido”, o que favorece a compreensão sobre as origens da ação em conexões de sentido à formulação do tipo ideal. Schluchter (2011, p. 33) considera o tipo ideal como

[...] uma imagen intelectual [...] que contiene el significado de un concepto limítrofe puramente ideal, a partir del cual se mide la realidad para explicar determinados componentes significativos de su contenido empírico; con el cual es comparada la realidad (SCHLUCHTER, 2011, p. 33).¹⁴

Jonhson (1997, p. 240) apresenta esse modelo abstrato e arbitrário elaborado pelo pesquisador para compreender e interpretar “[...] aspectos do mundo real de uma forma mais clara e mais sistemática”. Conclui ainda que o tipo ideal não serve para apreciação moral, para

[...] descrever ou explicar o mundo. Em vez disso, fornece-nos pontos de comparação a partir dos quais podemos fazer as nossas observações. [...] são ideais apenas no sentido em que são puros e abstratos, não no sentido mais comum de serem desejáveis ou bons (JONHSON, 1997, p. 240).

Nessa elaboração, considera-se o tipo ideal para três finalidades:

[...] en primer lugar, para llegar a un lenguaje común a la hora de hablar o escribir sobre un concepto sociológico. En segundo lugar, los tipos ideales nos permiten compararlos con realidades empíricas para obtener conclusiones. Por último, los tipos ideales son útiles para la formulación de hipótesis (SÁNCHEZ DE PUERTA TRUJILLO, 2006, p. 14).¹⁵

Como explicita o próprio Weber (2016, p. 251), para a investigação,

[...] o conceito de tipo ideal propõe-se a formar o juízo de atribuição. Não é uma ‘hipótese’, mas pretende apontar o caminho para a formação de hipóteses. Embora não constitua uma exposição da realidade, pretende conferir a ela meios expressivos unívocos.

¹⁴ “[...] uma imagem intelectual [...] que contém o significado de um conceito de fronteira puramente ideal, do qual se toma a realidade para explicar determinados aspectos significativos de seu conteúdo empírico com o qual a realidade é comparada” (SCHLUCHTER, 2011, p. 33, tradução nossa).

¹⁵ “[...] em primeiro lugar, chegar a uma linguagem comum ao falar ou escrever sobre um conceito sociológico. Em segundo lugar, os tipos ideais nos permitem compará-los com realidades empíricas para obter conclusões. Finalmente, os tipos ideais são úteis para a formulação de hipóteses” (SÁNCHEZ DE PUERTA TRUJILLO, 2006, p. 14, tradução nossa).

Compreender a ação social do MCE, considerando-se a complexa trama que constitui as relações interinstitucionais de diversos agentes atuando e intervindo em relações interfederativas à educação e apreender sentidos de destaque aos interesses e disposições pelo regime de colaboração, revela-se como o principal elemento de ineditismo desta pesquisa, como será apresentado na próxima parte. Sob esse viés teórico, há uma lacuna na produção acadêmica que impele a pertinência de pesquisa à perspectiva das ações interpretadas por meio das racionalidades a elas subjacentes.

Assim, parte-se da conceituação de tipo ideal no sentido de reconhecer o MCE como uma rede estabelecida como estratégia de ação social em relações interfederativas, exclusivamente constituídas por entidades de direito privado. Portanto, a colaboração interfederativa, restrita aos entes que compõem o Estado, sofre atuação e intervenção do terceiro setor de interesse empresarial.

No bojo dessa compreensão típica ideal, ainda que arbitrária, a pesquisa reconhece, em Weber (2012), relações sociais do tipo comunitárias ou associativas, entendendo-as deste modo:

Enquanto a relação comunitária representa uma disposição e sentimento subjetivo dos participantes de pertencer (afetiva ou tradicionalmente) ao mesmo grupo [...] uma relação social denomina-se relação associativa quando e na medida em que a atitude na ação social repousa num ajuste ou numa união de interesses racionalmente motivados (com referência a valores ou fins) (WEBER, 2012, p. 25).

Sendo assim, partiu-se da compreensão de que a luta pelo poder, dentre as complexidades de relações sociais, interesses, racionalidades, relação comunitária (fundamentada nos afetos tradicionais e comunitários de um grupo), e a relação associativa (baseada no estabelecimento de interesses, ainda que antagônicos, mas mantendo-se no nível da concorrência e dos interesses), como forma de estabelecer consensos e dominação, de acordo com Weber (2012), constituem a luta própria do processo de relação social, de imposição contra a resistência, ainda que não se envolva a violência física (exclusiva ao Estado).

Para o autor (WEBER, 2012), essas relações operam sob a lógica da ação e dominação em vista do poder, de ordem que esse se impõe à vontade do outro e se implementa no nível da obediência, na qual a disciplina é a virtude de compreender a obediência por meio de atividades treinadas, coletiva ou individualmente.

Nesse sentido, os interesses e intencionalidades não são os únicos elementos de compreensão das ações sociais. Procura-se também reconhecer os valores que sustentam seus objetivos e a legitimação dos meios empregados para alcançá-los, permitindo-se, conforme Weber (2012), reconhecer uma “racionalidade material”, capaz de atribuir sentidos valorativos das consequências sociais de determinadas atividades, inclusive, econômicas.

As leis desempenham papel central nas relações sociais, mas também na economia de mercado, garantindo certa performance equilibrada que assegure a “[...] liberdade material do contrato” (WEBER, 2012). Dada a compreensão de Weber (2006) sobre mercado e a centralidade que este tem nesta pesquisa, esse tipo puro constitui-se instrumento epistemológico importante, ainda que não se considere, na centralidade conceitual, pois, a partir dele, interpretam-se outros níveis de racionalidades.

Considerando essas contribuições da teoria weberiana, compreendeu-se o MCE como ator social, assim como as instituições que o integram como porta-voz de uma agenda empresarial velada por meio do terceiro setor associado. Logo, uma agenda indiretamente detentora de capital (privado e econômico) que influencia materialmente a condução (e a indução) das políticas educacionais, colocando-se lado a lado das estruturas políticas/institucionais do Estado, com vistas à implementação de suas disposições no interior da estrutura sistêmica do próprio Estado. Isso ocorre seja no âmbito do poder Executivo, seja no Legislativo, que tende a mobilizar a análise na esfera política, ideológica e social de massas como processo de legitimação e consenso de seus valores e princípios para um novo ethos social, sob a lógica e compreensão de redes de ação social.

Nas primeiras páginas da trilogia “A era da informação, economia, sociedade e cultura”, Castells (1999) expôs a contradição de um mundo articulado em redes, considerando-as como sistemas abertos, dinâmicos, suscetíveis de inovações e sob as quais a sociedade gravita e concentra poder, riqueza, cultura e comunicação. Segundo Castells (2018b), as elites assumem essa matriz de articulação, operando sob a lógica do poder e dominação (apud WEBER, 2014), e sob a qual “[...] o poder da rede opõe-se ao poder da identidade” (CASTELLS, 2018b, p. 93) em tensão constante entre o global e o local:

[...] ser nodo de redes globais, nas quais se decide o destino de seus povos, e representar seus cidadãos, que não se resignam a deixar suas raízes históricas, geográficas – **inclusive territoriais**-, culturais nem a perder o controle sobre o próprio trabalho (CASTELLS, 2018b, p. 94, grifo nosso).

Rede, portanto, é uma categoria hodierna de sentidos plurais que favorece a análise das relações sociais e permite a compreensão e interpretação de uma diversidade sociocultural, econômica e política, sem pretender ser totalizadora, mas que concebe a articulação múltipla do diverso, tanto em contextos de fluxos como nos de refluxo. É importante pontuar que as redes também podem ser consideradas como ambiente interinstitucional entre instituições em processos de desconcentração de meios de ação em razão de finalidades comuns (GOHN, 2008).

Desse modo, mantendo a coerência epistemológica compreensiva weberiana, destaca-se a interpretação dessas redes concebidas a partir das reflexões de Ball (2014) que, em entrevista à Mainardes e Marcondes (2009, p. 314), afirma

[...] Não podemos apenas juntar teorias sem estarmos conscientes de que podem ocorrer problemas em termos de suas relações ou contradições ontológicas e epistemológicas. Temos que utilizá-las com um sentido de autoconsciência reflexiva [...]. E eu estou interessado em enfatizar os aspectos comuns ao invés das diferenças. Bourdieu fala, em alguns de seus livros, a respeito de perceber a si próprio, assumindo algumas das preocupações primárias de Weber [...] tem elementos weberianos muito fortes e há outros aspectos de seu trabalho, em termos das noções de campo e poder, que possuem aspectos weberianos muito fortes também. Assim eu tendo a me interessar pela maneira como as teorias se relacionam, ao invés do que pelas coisas que as separam. Podemos contar diferentes histórias teóricas, podemos contar histórias sobre quão diferentes as pessoas são, mas você também pode contar histórias de como elas podem estar dizendo coisas semelhantes ou relacionadas. Bourdieu, Weber, Foucault, Althusser e Bernstein eram pensadores de mente aberta, ao invés de fechadas, e não se consideravam fechados a outras influências.

Espera-se, contudo, manter a

[...] vigilância epistemológica da pesquisa (metodologia, análise de dados, argumentação, conclusões etc.), cuja construção parte da perspectiva epistemológica e do posicionamento epistemológico. [...] relacionado ao nível de coerência entre o referencial teórico, opções metodológicas, análises e conclusões. Pode ser analisado na existência ou não de um fio condutor que articula os elementos da pesquisa. Envolve a leitura sistemática e a análise da configuração textual (MAINARDES, 2018, p. 6).

O diálogo epistemológico da Sociologia Compreensiva weberiana articulada com a interpretação de Ball (2014) sobre redes converge em alguns aspectos com a compreensão e análise que se implementou nesta pesquisa.

Nas últimas décadas, tem sido expressiva, inclusive nas políticas públicas educacionais, a sobreposição complexa de relações epistemológicas e interinstitucionais entre Estado, diferentes organismos sociais, organizações multilaterais, setor privado e terceiro setor. Ball (2014) denomina de *policy networks*, (redes políticas) esse modelo de parcerias diversas entre o setor público estatal e o setor representativo de interesses empresariais. Para o autor,

[...] essas redes constituem uma nova forma de governança e colocam em jogo, no processo das políticas, novas fontes de autoridade; há novas vozes nas conversas sobre as políticas e novos canais por meio dos quais os discursos introduzem o pensamento sobre políticas, bem como novas relações entre o global e o local (BALL, 2014, p. 34).

Considerou-se, nesta pesquisa, que, velado sobre a prática de filantropia e responsabilidade social, o setor privado opera por meio do terceiro setor e estabeleceu uma (nova)¹⁶ **rede como estratégia de ação social**, que atua usufruindo de materiais, recursos, produção de conhecimento, poder de mídia, redes formais e informais, tanto das instituições mantenedoras quanto nas entidades que integram o MCE, para alcançar consenso e legitimidade em vista de seus interesses. Assim, passam a atuar intervindo nas políticas públicas, silenciando aspectos centrais ao regime de colaboração de natureza interfederativa, com diálogo, participação social e popular.

Dessa forma, sinalizam com isso que o conhecimento e o interesse político pela educação como direito social extrapolam os limites territoriais nacionais, embora de forma desigual, em redes de poder e dominação (BALL, 2014), influenciando trajetórias e políticas públicas em visões particulares de interesses e intencionalidades em vista de um projeto de sociedade e para a educação.

Para além dessas práticas, reconhece-se um alinhamento de agendas nos discursos de filantropia; na responsabilidade social, no elogio a novos modelos de serviços educacionais conduzidos por gestores empresariais e educacionais; no discurso da

¹⁶ Considera-se como “nova” rede, pois, como veremos a seguir, estratégia similar foi implementada na constituição do TPE.

eficácia, da eficiência e da política de resultados, de modelo gerencial, os quais intervêm no âmbito educacional, sendo assumidos pelo Estado como orientadores e inspiradores de suas políticas. Ball (2014, p. 29) afirma que

[...] redes políticas são um tipo de 'social' novo, envolvendo tipos específicos de relações sociais, ciclos e movimentos. Elas constituem comunidades de políticas, geralmente baseadas em concepções compartilhadas de problemas sociais e suas soluções.

Segundo Ball, em entrevista a Rosa (2013), a compreensão sobre o envolvimento de atores de direito privado no setor educacional em diferentes países (Reino Unido, Estados Unidos da América, Nova Zelândia, Austrália, Japão) ainda é restrita, complexa e superficial no que tange a essas articulações voltadas para a oferta do direito público à educação. Essas articulações traduzem uma forma de "governança" que ele denominou de "[...] *heterarquia*, distanciando-se da noção de burocracia para a de redes" (ROSA, 2013, p. 460). Ball (2014) compreende as redes de articulação como novos espaços operados com a participação do setor privado na educação pública em relacionamento com o Estado.

Ball (2014) alerta para a necessidade de se elaborar outras formas de fazer pesquisa para compreender relações e movimentos ou para apreender uma realidade fluida e imaterial, como as redes de articulação que se estabelecem por meio de privatizações de todos os tipos. Ball e Yodell (2007) compreendem duas formas de privatização, a saber: exógena (*da* educação pública) e endógena (*na* educação pública). Entendem os autores que, na privatização endógena, há importação do ideário, das técnicas e práticas do setor privado, tornando a dinâmica pública um quase mercado. Já a privatização exógena é reconhecida por tornar a educação lucrativa para o setor privado, constituindo-se o próprio mercado.

Autores como Adrião e Peroni (2009), Araujo (2012), Peroni e Adrião (2013) e Freitas (2014), bem como os signatários da Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação (Clade) (2014) levam-nos à compreensão de que a privatização endógena é conduzida por "institutos", "fundações" e consultorias frequentemente vinculados ao terceiro setor – principalmente o associado a interesses empresariais e/ou corporativos –, que atuam no intuito de "reformatar" e adequar procedimentos, conceitos e valores. Naturaliza:

[...] determinadas prácticas que no deberían tener lugar en el registro de lo público, como, por ejemplo, la selección de estudiantes por parte de las escuelas, bien sea con base en exámenes de admisión o a partir de la procedencia socioeconómica o el estatus cultural y académico de las familias, lo que redundaría en graves procesos de discriminación, segregación y exclusión (CLADE, 2014, p. 15).¹⁷

São práticas e princípios organizados a partir da lógica do mercado, com o objetivo de universalizar relações sociais baseadas na competição, concorrência e luta, penetrando em quase todos os aspectos da vida, por meio do discurso e/ou da prática de acumulação de capital e da geração de lucros, como princípios. Como destaca Ball (2014, p. 26), implantam um

[...] modo de governança e relações reguladoras para estabilizar ou consolidar o neoliberalismo, com a introdução de novas instituições, políticas e governamentalidades; observa[m] a dinâmica contínua de ajuste do discursivo, aprendizagem de política e competências em refletir-se nas instituições.

Shiroma e Evangelista (2014) indicam que a noção de “governança sem governo” secundarizou (ou redefiniu) o papel do Estado, destacando a atuação de organizações do chamado terceiro setor, velada em parcerias “em defesa” dos mesmos interesses. Ressignificando valores e práticas, essas entidades atuam disseminando concepções e informações como canais de “consensos” esvaziando espaços de participação social, despolitizando o direito à educação, popular, democrática e de transparência em redes de governança, sob novas lógicas (SHIROMA, 2011, 2016).

Como “consenso”, tais redes introduzem os conceitos e práticas de mercado próprios: *accountability*, responsabilização,¹⁸ políticas de resultados e competição administrada, ratificando a cultura de prestação de contas como prática de transparência e governança.

¹⁷ “[...] determinadas prácticas no deberían tener lugar en las acciones públicas, por ejemplo, la selección de alumnos por las escuelas, sea con base en exámenes de admisión, sea con base socioeconómica o *status* cultural y académico de las familias, lo que resulta en serios procesos de discriminación, segregación y exclusión” (CLADE, 2014, p. 15, tradução nossa).

¹⁸ Cumpre citar o Projeto de Lei (PL) nº 7.420/2006 em tramitação na Câmara dos Deputados, que dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção. Estabelece que os gestores públicos, nas esferas municipal, estadual e federal, mesmo tendo recursos à disposição, registrem retrocesso nos índices de qualidade da educação básica de seus governos, serão responsabilizados com base na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992).

Os representantes encontram-se entrecruzados por esses dois conjuntos de mecanismos que fundamentam a sua relação com os representados, justamente na sua capacidade de representar. Se a prestação de contas de suas ações – *accountability* – se relaciona com a sociedade como um todo, a sensibilidade aos desejos dos representados – responsividade – está ligada mais diretamente aos interesses individuais ou de pequenos grupos de interesses. As críticas que são proferidas pela sociedade, sob o slogan ‘Você não me representa’, parecem estar ligadas diretamente à dificuldade dos detentores de mandato, seja no âmbito do Poder Executivo, seja no do Legislativo, de ativar esses mecanismos de *accountability* e de responsividade (PEIXOTO, 2015, p. 77).

Essa condição é ainda mais estimulada e instrumentalizada na lógica da avaliação e estabelecimento de indicadores de responsabilização (*accountability*) atribuída às políticas educacionais e às práticas pedagógicas, conferindo ao direito à educação certa fragilização e ineficácia da esfera governamental como principal problema educacional no Brasil (PERONI; ADRIÃO, 2013).

2.2 OPÇÃO METODOLÓGICA

Trata-se de uma pesquisa exploratória de abordagem qualitativa no enfoque de intencionalidades, interesses e sentidos enredados na rede estabelecida centrada no regime de colaboração como eixo de articulação das ações sociais do MCE. Para isso, ancora-se em categorias epistemológicas como Estado, ação social e **rede estabelecida como estratégia de ação social**.

Apoia-se na obra de Weber que tematiza a tensão entre duas "racionalidades" opostas da modernidade: o Estado de tipo democrático "racional", baseado no direito, e o capitalismo "racional", que, de sua parte, institucionaliza associações de interesse, força novos compromissos e espaços de negociação desiguais (HUBINGER, 2012).

Com essas bases, o estudo foi desenvolvido por meio da constituição de um *corpus* de fontes documentais, adotando, como marco histórico e temporal da pesquisa, a promulgação da CF 1988 e, mais especificamente, o período que se inicia com os anos de 1990, quando se materializam a configuração do terceiro setor, até 2019. A partir de 2016, com a implantação do MCE, uma nova entidade se volta para a implementação de modelos de colaboração interfederativa (exclusivamente à educação pública).

Dessa forma, o objetivo desta pesquisa é compreender e interpretar a articulação e intervenção desses atores de direito privado na realidade social educacional pública e estatal, bem como a disposição, o papel do Estado e a sua relação com as esferas privadas no atendimento ao direito à educação. Nesse intento, toma por base o regime de colaboração em políticas educacionais interfederativas, com o propósito de entender a complexa trama que constitui as políticas educacionais interfederativas de ações interinstitucionais (de direito público)j com o terceiro setor (de direito privado).

2.2.1 Fontes

Para a constituição do *corpus* documental desta pesquisa, foi realizado um levantamento na internet de fontes diversas, como relatórios, materiais produzidos pelo governo e por instituições do terceiro setor que tratavam do MCE, seja para fins de divulgação, seja de exposição, seja de descrição e detalhamento de ações empreendidas. Portanto, foram congregados esforços para percorrer *sítes* das organizações do terceiro setor e de governos para localizar fontes primárias e secundárias,¹⁹ que se encontram apresentadas no Quadro 1, a seguir.

QUADRO 1 – FONTES DOCUMENTAIS

(continua)

Fonte / Ação	Procedência /Formato
Instituto Natura. Relatório Anual . [s. l.], 2016	Disponível em: http://bit.ly/2XgfVwY . Acesso em: 3 set. 2018
BORGES, João Marcelo. Regime de colaboração na educação . 2017. 1 arquivo mp4 (52min. e 52s.). Color. CÂMARA DOS DEPUTADOS, Brasília, 10 maio 2017	TV Câmara (on line) Disponível em: https://bit.ly/2DRrCkN . Acesso em: 10 fev. 2019
LACERDA, Guilherme de Andrade. Palestra sobre Sistema Nacional de Educação (SNE) . 2019. 1 arquivo mp4 (01h, 35min e 51s). Color. CÂMARA DOS DEPUTADOS, Brasília. 3 jul. 2019	TV Câmara (on line) Disponível em http://bit.ly/2NDmEjS Acesso em 3 jul. 2019

¹⁹ “[...] As fontes primárias são os documentos que geram análises para posterior criação de informações e servem para aprofundar o conhecimento de um tema. São aquelas que contêm informações originais. As fontes secundárias são as obras nas quais as informações já foram elaboradas, ou seja, representam a informação processada e organizada. São documentos estruturados segundo padrões rigorosos” (BUENO, 2009, p. 70-71). Dito de outro modo, consideram-se os trabalhos que relatam resultados originais de pesquisa, produto de informação “bruta”, não analisado, relatórios, como fontes primárias, trabalhos cujo conteúdo é baseado em análises anteriores (primárias), reunindo informações sob algum viés de interpretação como fonte secundária.

QUADRO 1 – FONTES DOCUMENTAIS

(continuação)

Fonte / Ação	Procedência / Formato
MCE - MCE. Quem somos . [S. l.], 2019b	Disponível em: https://bit.ly/2DKwOqD . Acesso em: 22 mar. 2019
SEMINÁRIO COLABORA EDUCAÇÃO, 1., São Paulo, 2017 Anais [...]. São Paulo: MCE, 2017	Registros de participação do pesquisador / Slides obtidos no site Disponível em: http://movimentocolabora.org.br/i-seminario-colabora-educacao/ . Acesso em: 20 set. 2018
Carta de princípios rede de colaboração intermunicipal em educação	Disponível em: http://www.redeintermunicipaledu.com.br/artigo/rede-de-colaboracao-aprova-sua-carta-de-principios . Acesso em: 10 mar. 2019
INSTITUTO POSITIVO. Revista Colaboração : Regime de Colaboração na Educação [S. l.], ano 1, n. 1, 2018a	Impresso e Eletrônico – Site Institucional do MCE
INSTITUTO POSITIVO. Revista Colaboração : Regime de Colaboração na Educação [S. l.], ano 1, n. 2, dez. 2018b	
INSTITUTO POSITIVO. Revista Colaboração : Regime de Colaboração na Educação [S. l.], ano 1, n. 3, set. 2019	
Seminário "Pacto Federativo na Educação Brasileira: Desafios e Caminhos" realizado no Tribunal de Contas da União em 04-12-2018	Slides e conferência on-line
HOOGERBRUGGE, Lucas Fernandes. Relatório Final de Sistematização do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo . Brasília: [s. n.], 2018	Eletrônico – Site Institucional do MCE. Experiência elaborada e demandada pela Fundação Itaú Social. Disponível em: https://bit.ly/2T79Yn3 . Acesso em: 20 out. 2018
INSTITUTO NATURA. Regime de Colaboração que acreditamos [s. l.], 2017	Eletrônico – Site Institucional do MCE Disponível em: https://bit.ly/2V728Xx . Acesso em: 22 mar. 2019
Educação Já: Sistema de Cooperação Federativa na Educação (TPE) / Audiência Pública SNE	Eletrônico – Site Institucional do TPE

QUADRO 1 – FONTES DOCUMENTAIS

(continuação)

Fonte / Ação	Procedência / Formato
ABRUCIO, Fernando Luiz. Cooperação intermunicipal : experiências de arranjos de desenvolvimento da educação no Brasil. Curitiba: Positivo, 2017a	Impresso e Eletrônico – Site Institucional do MCE
ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGGATTO, Catarina Ianni; PEREIRA, Maria Cecília Gomes. Regime de colaboração no Ceará : funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo [S. l.]: Instituto Natura, 2016	Impresso e Eletrônico – Site Institucional do MCE Disponível em: https://bit.ly/2DCF9Nb . Acesso em: 25 jun. 2017
FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. Diálogos sobre a Gestão Municipal : Câmaras Técnicas de Consórcios. São Paulo, 2017	Eletrônico – Site Institucional do MCE Fundação Itaú Social
MCE. A colaboração intermunicipal no Brasil : iniciativas para a melhoria da educação pública e o fortalecimento dos municípios [S. l.], 2019	Disponível em http://bit.ly/2QdZ50t Acesso em: 13 dez. 2019
LACERDA, Guilherme. Palestra “Diagnóstico : desafios do regime de colaboração”. Seminário “Pacto Federativo na Educação Brasileira: desafios e caminhos”. Tribunal de Contas da União (TCU), Brasília. 4 dez. 2018	Slides / mimeografado
LACERDA, Guilherme. Sistema Nacional de Educação . 2019. 1 arquivo mp4 (01:35:51). Color. CÂMARA DOS DEPUTADOS, Brasília, 2019	Slides disponíveis do site da Câmara Disponível em: http://bit.ly/2XNjbnp . Acesso em: 15 jul. 2019
ABREU, Mariza; MARTINS, Ricardo. Texto sobre Lei Complementar do Sistema Nacional de Educação e do Regime de Cooperação entre os Entes Federados . São Paulo: MCE, 2019	Palestra Câmara dos Deputados Estudos de Implementação do Educação Já (TPE)

QUADRO 1 – FONTES DOCUMENTAIS

(conclusão)

Fonte / Ação	Procedência / Formato
MCE/CONSED. Guia de regime de colaboração estados-municípios. São Paulo: MCE, 2019	Eletrônico disponível em: http://bit.ly/2SH3c6C . Acesso em: 10 dez. 2019
MCE. Caderno de Recursos: Guia de regime de colaboração (anexos para implementação)	Eletrônico disponível em: http://bit.ly/2SH3c6C . Acesso em: 10 dez. 2019
MCE. Planejamento Estratégico: 2019-2020. [S. I.], 2019	Mimeografado
MCE. Relatório Anual: 2019. [S. I.]	Eletrônico Disponível em: http://bit.ly/376MVfu

Fonte: Elaboração do autor.

O quadro descritivo das fontes mostra que se buscou por documentação variada proveniente de ação dos atores que integram o MCE, selecionando documentos convergentes às experiências em estudo, tais como: livros, revistas, relatórios, documentos oficiais (acordos de cooperação, estatuto, estrutura de governança, plano estratégico), páginas da internet, textos impressos, slides, entre outros.

As fontes identificadas se justificam na medida em que as relações sociais entre os entes (públicos e privados) indicam convergências e divergências de diferentes esferas e dimensões como apontado na hipótese e na tese de pesquisa, as quais não se reconhece sob a perspectiva epistemológica e metodológica delimitada. A análise, portanto, realiza-se em processo histórico e dinâmico, isto é, como resultado de relações sociais.

Partiu-se do pressuposto de que registrar as fontes apenas como fontes não é suficiente para concluir esta ou outra teoria, pois “[...] a maioria das interpretações serão ‘circulares no sentido de que se devem enquadrar à interpretação usada na seleção original” (THOMPSON, 1981, p. 30) nos movimentos e relações que vão se constituindo, consolidando em processo. Assim, a análise do *corpus* buscou interpretar e compreender os sentidos da ação social na realidade, nas formas de associações e nas relações sociais na complexa trama que se estabelece entre o MCE e as políticas educacionais interfederativas.

3 REGIME DE COLABORAÇÃO E AÇÃO SOCIAL DO TERCEIRO SETOR EM RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS

Como já mencionado, esta tese toma como objeto de estudo o MCE com o objetivo de analisar a sua ação social nas políticas educacionais de colaboração interfederativa. O objetivo é demonstrar e compreender que as concepções e os dispositivos empregados na ação social, em vista da implementação do regime de colaboração, constituem um modelo de indução de princípios que revelam interesses velados de ambição empresarial na atuação do terceiro setor que vem operando na educação básica e contribuindo para ressignificar o sentido do direito à educação de qualidade, os princípios do federalismo educacional cooperativo e as relações interfederativas.

Esta parte do trabalho, a partir do diálogo com pesquisas e estudos sobre a ação e intervenção social do terceiro setor em políticas intergovernamentais e/ou interfederativas, apresenta reflexões acerca dessas relações de colaboração interfederativas, considerando o regime de colaboração como eixo central das discussões.

Para tanto, o levantamento bibliográfico considerou os principais repositórios acadêmicos (Catálogo de Teses e Dissertações²⁰ mantido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e a Scientific Electronic Library Online (SciELO)²¹— biblioteca eletrônica que reúne coleção de periódicos científicos brasileiros, inclusive as principais referências para a educação).

Utilizou-se, como descritor, “regime de colaboração” por considerar o principal objeto tema de pesquisa a partir do qual versam as políticas interfederativas para a educação.

Cabe mencionar que se considera que a atuação do terceiro setor não é uma ação social de intervenção inédita. Outras experiências implementadas de modo planejado, estruturado e sistemático em rede, como estratégia de ação social de interesse empresarial em políticas públicas de educação interfederativas vêm favorecendo a consolidação do que se denomina privatização, seja direta, seja indireta (ADRIÃO, 2014).

²⁰ Disponível em <https://catalogodeteses.capes.gov.br>.

²¹ Disponível em <http://www.scielo.br/>.

Dessa forma, dos trabalhos que retornaram o levantamento nos repositórios citados com o descritor apresentado, constituíram esta revisão bibliográfica que se deteve naqueles que versaram sobre políticas interfederativas, sob intervenção de atores do terceiro setor.

A produção de conhecimento acadêmico tem evidenciado dispositivos constitucionais e normativos do Estado brasileiro que configuram o regime de colaboração para as políticas interfederativas à educação. Nesse percurso, a institucionalização das Organizações Sociais (OSs) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), considerados como terceiro setor, colocam-se como atores interinstitucionais de relação com o Estado e as ações sociais desses atores em programas e políticas públicas.

Segundo Montão (2005), usualmente, consideramos terceiro setor como organizações e/ou ações da “sociedade civil” (não estatais e não mercantis). No entanto, essa compreensão, para o próprio autor, é inapropriada, pois é resultado de intencionalidade ideológica e distorcida da realidade que não se configura em “primeiro”, “segundo” ou “terceiro” setor. Para ele, essa distinção consiste em recurso positivista, institucionalista ou estruturalista, que induz um debate sobre o lugar (MONTAÑO, 2005) desse novo ator social, destacando-o e atribuindo-lhe protagonismo.

A terminologia “terceiro setor” indica certa unidade de interesses e disposições eventualmente homogêneas, vinculando diversos grupos a lógicas, princípios e valores que gradativamente se distanciam das características essenciais, como entidades filantrópicas, solidárias e cooperativas, sem fins lucrativos, diretos ou indiretos. Cria, portanto, verdadeira panaceia para remediar a cooperação e solidariedade, inclusive interfederativa, promovendo e atuando nas políticas sociais em lugar do Estado (BRASIL, 2009). Reconhece-se, como afirma Cassini (2016, p. 21), que a “[...] indefinição da cooperação, tanto no campo conceitual quanto no campo normativo, foi influenciada por fatores extra constitucionais, e as concepções adotadas não poderiam ser consideradas regime de colaboração”.

Desse modo, tendo em consideração essa indefinição, nesta pesquisa, parte-se da compreensão de que o regime de colaboração, como estatuto de efetivação de competências comuns interfederativas no contexto das políticas educacionais, se coloca como um dispositivo exclusivamente interfederativo de mecanismos e

princípios próprios às relações intergovernamentais em ambivalência com relações interinstitucionais de natureza privada. Nesse sentido, entende-se que o regime de colaboração, atuando nas políticas públicas de garantia ao direito à educação, situa-se no limite entre a ação pública movida por interesses privados diretos ou indiretos, o que deveria ser evitado dada a sua qualidade e essência interfederativa.

Com base nesse entendimento, é que se estabeleceu um diálogo com pesquisadores e seus trabalhos que abordaram a temática objeto deste estudo e muito contribuíram para a compreensão e interpretação dessa relação que se tornou presente no processo das políticas e práticas educacionais. Esse diálogo se apresenta em três eixos temáticos/categorias:

- a) as relações intergovernamentais e interfederativas;
- b) a institucionalização do terceiro setor e o interesse empresarial no federalismo brasileiro; e
- c) a ação social não estatal em programas e políticas públicas.

3.1 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E INTERFEDERATIVAS

Nesta subseção, abordam-se as pesquisas que tratam do federalismo cooperativo por se constituir em elemento central de análise, como sistema de governo que favorece as relações interfederativas no Estado brasileiro implantado sob o modo cooperativo com particular destaque às relações em políticas educacionais interfederativas.

Contudo, como observado na Introdução, muitas pesquisas lidam com as questões interfederativas sem distingui-las das relações intergovernamentais. Essa é a razão pela qual a revisão bibliográfica considerou as análises a partir do levantamento realizado sobre ambas as questões, ainda que se detenha no objeto da tese, as relações interfederativas em intervenção por outros agentes sociais.

Uma questão que se coloca no federalismo cooperativo e nas relações interfederativas do Estado brasileiro se refere à implantação descentralizada das políticas sociais e às suas condições financeiras de realização, considerando-se competências comuns e concorrentes estabelecidas na CF de 1988, em especial, as políticas de direito social à educação.

Como afirma Cassini (2011), a tensão sempre presente na relação interfederativa brasileira se situa na dimensão fiscal e financeira e na política institucional de autonomia dos entes federados na compreensão das profundas desigualdades socioeconômicas existentes entre as regiões brasileiras, a capacidade orçamentária, principalmente dos municípios, ainda que em operações desproporcionais, se comparada com os demais entes para a cooperação interfederativa, e o estatuto do regime de colaboração. Segundo a autora, sua indefinição sofreu diversas influências e entraves no campo legislativo por diversos atores sociais.

A CF de 1988 restaurou o federalismo cooperativo no Brasil, ao definir as competências comuns (art. 23) e “concorrentes” (art. 24), de forma que todos os entes da Federação colaboram na execução das tarefas determinadas pela Constituição, estabelecendo os limites “concorrentes” e específicos. Dessa compreensão, as políticas públicas, entendidas como o “[...] conjunto de programas e ações continuadas no tempo, que afetam simultaneamente várias dimensões das condições básicas de vida da população” (DRAIBE, 1997, p. 14), configuram-se como formas de Estado presente e em ação na garantia dos direitos.

Compreendem-se, contudo, certas especificidades atribuídas às políticas públicas ao abordar aquelas qualificadas como políticas sociais. Vale lembrar que, a partir da CF de 1988, a educação, como direito (e política) social, conforme o art. 6º, é reconhecida na prática pelas políticas públicas e contemplada da seguinte forma no texto da Carta Magna:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 90, de 2015)²² (BRASIL, 1988).

Assim, como se verifica no trecho anteriormente referenciado, à educação é assegurado o *status* de direito social, sendo demandada, para a garantia desse a definição de políticas pelos agentes responsáveis em diferentes instâncias administrativas. É importante mencionar que se parte, neste trabalho, do entendimento de que políticas sociais se referem às “[...] ações que determinam o padrão de proteção social implementadas pelo Estado” (HOFLING, 2001, p. 31). Em

²² Antes da EC nº 90, o texto da CF de 1988 registrava “[...] art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

síntese, reportam-se àqueles direitos sociais compreendidos pelo poder do Estado, de responsabilidade dele e que se desdobrarão em políticas públicas nos níveis de governo.

A partir do século XX, a política pública constitui-se em corpo teórico e instrumental analítico que se volta ao fenômeno político-administrativo reconhecido como “Estado em ação” (ARAUJO, 2011), que opera os princípios e valores do Estado no âmbito do espaço e do direito público. Considera-se, portanto, que é no campo das políticas sociais que se configuram as políticas intergovernamentais de competências comuns (art. 23 da CF de 1988) entre os entes federados, inclusive a garantia do direito à educação, objeto desta pesquisa, compreendendo-a como obrigação do Estado constitucionalmente definido de modo colaborativo e solidário, referido sob a forma do regime de colaboração às relações interfederativas.

Em regimes democráticos, as relações federativas se implementam por meio da participação e colaboração voluntária entre os entes da Federação na elaboração e implantação das políticas sociais e públicas (TAVARES, 2009). Desse modo, a qualidade voluntária e a disposição colaborativa orientam o Estado federativo brasileiro sob a égide cooperativa e o princípio de solidariedade (art. 3 da CF de 1988), o que supõe cooperação em uma dimensão para além dos territórios e abrange, portanto, uma percepção social de pleno direito e atendimento por parte de suas estruturas e instituições.

O estatuto legal do regime de colaboração, como pressuposto do federalismo cooperativo brasileiro, está presente – ainda que conceitualmente definido – nos dispositivos constitucionais, legislações e documentos institucionais. É passível, contudo, desde a CF de 1988, de regulamentação em lei complementar, como prescreve o parágrafo único do art. 23:

Parágrafo único. Leis complementares fixarão **normas para a cooperação** entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Ressalte-se, no parágrafo supracitado, que a EC nº. 53/2006, ao estabelecer a redação “Leis Complementares”, no plural, flexibilizou e representou o campo de tensões e embate que se estabeleceu sobre o estatuto de um regime de colaboração. Na ocasião, assim procedeu, principalmente, em razão da

configuração de um fundo público à educação pública, consolidado nos Fundos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), e pela dificuldade em se estabelecer um consenso sobre o regime de colaboração essencialmente interfederativo.

Ainda no caput do art. 211 da CF de 1988, prescreve que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em **regime de colaboração** seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988, grifo nosso). E, no art. 214, indica:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em **regime de colaboração** e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...]: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Quanto à legislação infraconstitucional, o caput do art. 8º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) (Lei nº 9.394/96), retoma o prescrito no art. 211 da CF de 1988, ao indicar que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996).

O regime de colaboração encontra-se estabelecido de modo central pela implementação da Lei nº. 13.005/2014, que aprova o PNE em várias de suas metas e estratégias, mas, literalmente, registrado na estratégia 20.9:

20.9 – Cooperação Regulamentar o parágrafo único do artigo 23 e o artigo 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste (BRASIL, 2014).

Sendo assim, reconhece-se um arcabouço legal e institucional de organização e estrutura da educação nacional que supõe a definição desse estatuto colaborativo na centralidade do desenvolvimento de políticas intergovernamentais e interfederativas da educação pública, inclusive da gestão dos sistemas de ensino e do SNE.

Nessa direção, o regime de colaboração, embora considerado sem definição jurídica e conceitual, tem se afirmado como um princípio essencial à dinâmica do Estado Federativo brasileiro, colocando em pauta a articulação entre os entes federados, não somente pela necessidade de regulamentação, mas também por sua definição, desenho institucional e compromisso nacional pela autonomia e desenvolvimento (ARAUJO, 2010).

Em todos os dispositivos supracitados, a articulação interfederativa baseia-se na cooperação solidária para a organização dos sistemas de ensino (art. 211 da CF de 1988 e art. 8º. da LDBEN), dos planos nacional e subnacionais (art. 214 da CF de 1988) e em outros instrumentos normativos que o colocam na centralidade do federalismo institucional e educacional brasileiro.

O regime de colaboração, em seu caráter constitucional, favoreceu-se com a temática de construção e ampliação democrática, bem como como elevou a democracia ao auge pleno da esfera pública, situando em si mesma seu *locus* definitivo potencializado na autonomia e na gestão democrática, como afirma Leclerc (2016, p. 130):

A democracia não tem um *lôcus* institucional específico, mas o *lôcus* definitivo da democracia é a esfera pública; não se pode vincular à ação coletiva a tarefa de organizar, construir e ampliar o espaço público, pois a esfera pública também precisa ser protegida dos imperativos da ação coletiva.

Nessa perspectiva, Silva (2013) sublinha que a articulação e as condições de gestão das políticas de educação não definidas no estatuto colaborativo constituem-se como fissuras que aumentam mais as desigualdades e oportunizam espaço de atuação de diversos interesses. Silva (2013) reconhece que a educação pública efetivada em regime de colaboração como direito social favorece a construção do SNE pela possibilidade de articular e integrar os sistemas educacionais dos entes federados e indicar elementos de cooperação federativa à construção de pactos entre os entes a partir da cooperação interfederativa, assim como previsto no PNE e em outros instrumentos normativos.

Dessa forma, entende-se que as reflexões de Leclerc (2007), Silva (2013) e Cassini (2011) se voltam para o caráter cooperativo e intrínseco do federalismo brasileiro articulado a partir do regime de colaboração, ao destacarem a articulação entre os entes federados para a implementação e estabelecimento do SNE, como prevê a CF

de 1988. É oportuno chamar a atenção para o fato de que, em nenhuma dessas pesquisas, se indica o papel protagonista se não aos entes federados, à composição e consolidação do federalismo educacional cooperativo, mas elas sublinham e ressaltam o risco de interesses diversos (e perversos) à gestão das políticas de direito social.

A ausência de regulamentação do regime de colaboração e do SNE, como fruto da conjuntura e da disputa do campo socioeconômico e político, instituído das relações interinstitucionais, inclusive legislativas, constitui-se óbice à garantia ao direito à educação de qualidade socialmente referenciada²³ como política social de obrigação estatal. Como afirma Ramos (2013), isso oportunizou parcerias com entes não governamentais. Sobre esse aspecto, o autor assim se posiciona:

A parceria, a participação e o princípio da descentralização delinearam o regime de colaboração entre os poderes públicos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e entre estes e a sociedade-escola, na busca de melhores condições de vida para a população cearense. Todavia, responsabilidades maiores dadas a um dos elos, o município, deram '[...] margem a uma municipalização desordenada e à revelia do pretendido' (VIEIRA, 2010), comprometendo a qualidade da educação (RAMOS, 2013, p. 13).

Em que pese o aspecto normativo da CF de 1988, no art. 211, indicar explicitamente a relação intrínseca entre o regime de colaboração e o SNE – ao afirmar que “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em **regime de colaboração** seus **sistemas de ensino**” (BRASIL, 1988, grifo nosso), tendo como sujeitos os entes federados – deixa margem para indefinição desse regime. Indefinição que possibilita outros arranjos que se legitimam como tal, assumindo outros atores e sujeitos em composições e contextos fluidos.

No cotejo das pesquisas realizadas na área com a legislação em vigor, pode-se afirmar que, no contexto histórico, normativo e jurídico do Estado em ação, interesses diversos se manifestaram nas políticas públicas, o que oportuniza mobilizar, como será tratado a seguir, a manifestação empresarial, a qual não se constitui movimento novo, mas renovado com finalidade de atender às demandas político-econômicas do século XXI.

²³ Ainda que educação de qualidade seja conceito polissêmico e em debate na área da educação e da política educacional.

3.2 INSTITUCIONALIZAÇÃO DO TERCEIRO SETOR E INTERESSE EMPRESARIAL NO FEDERALISMO BRASILEIRO

Na conjuntura das políticas educacionais, ao longo dos últimos anos, mudanças de pauta e debates estão redefinindo, na prática, questões pactuadas desde a redemocratização do Brasil consolidada na CF de 1988. Na esteira dessas redefinições, o tensionamento das atribuições e atividades exclusivas e não exclusivas do Estado introduziram novas formas de participação do setor privado em ações de interesse público que, a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), supõe setores de atuação não exclusiva:

[...] onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem 'economias externas' relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus (BRASIL, 1995, p. 41-42).

Essa medida, afirma Arelaro (2007), induz a concepção de que o “interesse público” não é necessariamente estatal e, assim, são ressignificados os direitos como serviços que podem ser transferidos ou “gerenciados” pela iniciativa privada (ARELARO, 2007, p. 913).

Freitas (2016) posiciona-se de modo crítico e não ingênuo sobre a intervenção do setor privado no público e ressalta que as reformas implementadas sob os interesses empresariais levam a associação de qualidade educacional a índices de desempenhos satisfatórios em avaliações acríticas e desconectadas de contextos; ignora que a macropolítica tem papel fundamental no planejamento e proposição de políticas públicas à micropolítica educacional; esvazia a crítica à diversidade pessoal e individual às aptidões e aprendizagens em favor de uma curva normal como referência de qualidade à educação. Segundo o autor, essa perspectiva valoriza a responsabilização e contribui para a privatização e modelo empresarial.

Essa privatização implementada pelo PDRAE, com políticas sociais não exclusivas, processa-se na publicização e na terceirização que Peroni (2008) critica, a partir da concepção do seu idealizador, que afirma:

[...] é o processo de se transferirem para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio. A publicização consiste na transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta. O conceito de publicização significa transformar uma organização de direito privado, pública, não estatal (BRESSER PEREIRA, 1997, p.7-8).

A publicização que, em um primeiro momento, pode parecer uma qualidade positiva em si pela associação com a transparência, própria da Administração Pública, como afirma Lordêlo (2003), impõe às instituições um sistema de concorrência e aumenta a influência do mercado em um quase-mercado de concorrência administrada. Características, segundo o autor, identificadas em setores do mercado e, em certo grau, reconhecidas nas ações e estratégias do terceiro setor. Sobre isso, ele pontua:

A opção por um tipo de organização constituída por segmentos empresariais acompanha uma tendência mundial de aproximação [...] um movimento vigente em vários países para se controlar o currículo e o ensino. A publicização da gestão escolar [...] representa também uma via de desresponsabilização pelo financiamento da educação (LORDÊLO, 2003, p. 132).

Essa desresponsabilização, segundo Peroni (2013), reforça a imprecisão entre o público e o privado que, no Brasil, ocorre desde o processo de colonização, ainda que de forma tênue, porém latente. Contudo, com a redefinição do papel do Estado na década de 1990, a configuração formal e a expansão do terceiro setor potencializaram uma tendência de participação de uma certa parcela da sociedade civil que, na prática, esvazia o sentido democrático que é base do Estado brasileiro, retrai as políticas sociais e a garantia dos direitos sociais a serviços centrais à mercê de uma pseudofilantropia.

Impelido por Organismos Multilaterais, como BM, por exemplo, afirma Altmann (2002), impõem-se, pela política de crédito concedida por essas entidades, compromissos e condições que influenciam diretamente as políticas públicas e os direitos sociais, alinhando-os estrategicamente e de modo ampliado, como se revelou no Brasil, destacado pela autora ao se posicionar da seguinte forma:

O presidente do Banco Mundial declarou: 'O que aprecio na estratégia de FHC é que ele e o ministro Paulo Renato estão dando ênfase à educação' (Wolfensohn, 1999). Esta satisfação é absolutamente compreensível, nem tanto por esta suposta 'ênfase' dada pelo atual governo à educação, mas principalmente pela forma como a educação tem sido enfatizada. Contrapondo as indicações do BIRD com as estratégias educacionais brasileiras, percebemos o quanto o ministro Paulo Renato de Souza – que já foi consultor do

Banco – acata as recomendações do BIRD (ALTMANN, 2002, p. 80-81).

Nota-se, assim, que essas disposições multilaterais se alinham com uma agenda global de responsabilidade social empresarial associada à legitimação da reestruturação produtiva do capital, que esvaziou a esfera pública a práticas e valores privados, processando mudanças e certa corrosão àquilo que se compreende como direito social, ressignificado em serviço.

Esse fenômeno da responsabilidade em projetos sociais revestidos em filantropia, como refletido por Barbosa (2003), considera que a expansão de iniciativas implementadas por atores do terceiro setor, como representação da sociedade civil, em particular das instituições privadas mantenedoras, garante-lhes algum controle local e territorial. Essas disposições “responsáveis socialmente” também se estabelecem como estratégia de uma mobilização centrada sob nova forma de ação social, consolidando a legitimidade institucional à sociedade por meio de parcerias estratégicas e sistemáticas veladas, sob uma filantropia com interesses para a mantenedora.

Nesse entendimento, a parceria tornou-se a ferramenta de ação para a realização de uma reforma estrutural, tendo como pano de fundo o argumento da Responsabilidade Social Empresarial. Oliveira (2005) denomina esse processo como *marketing* social, ferramenta de gestão na implementação da filantropia corporativa agindo diretamente nas políticas sociais mais sensíveis.

A participação do mercado privado, e mais recentemente do terceiro setor, não figura como novidade.²⁴ Desde 2019, ficou ainda mais evidente dadas as disposições do atual Governo Executivo federal em privatizar e buscar outras relações com o setor privado (BENITES, 2019). Para o século XXI, alteram-se, contudo, as formas de ação social, de modo que o próprio Estado se adapte às pressões externas e a novos modos de relação social e interinstitucional.

Nesse contexto, a chamada Lei do Voluntariado, alinhando-se a uma conjuntura multilateral da tipificação das OSs, na Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998,

²⁴ Conforme apresenta Pino et al. (2018) as tensões de interesses privados estão disputando espaços e recursos públicos desde o da Assembleia Nacional Constituinte, a partir de aproximações com os governos militares e nas tensões democráticas daquele período, o que não impediu o registro da colaboração como articulador dos sistemas, dos planos e da educação nacional.

como parte do “Programa Nacional de Publicização” (BRASIL, 1998) e das Oscips, promulgada na Lei nº 9.608, de 2 de fevereiro de 1998, reconhece tais organizações como entidades do terceiro setor, atendendo às expectativas de atuação filantrópica, comprometida com o social em um *marketing* positivo para o mercado, como afirmou Pires (2009, p. 83)

O conceito legal de público no Terceiro Setor, ao mencionar a conceituação legal do Terceiro Setor, destaca algumas problemáticas pertinentes, tais como: [...] c) ter se passado a associar a ação social a conceitos de mercado, como marketing e eficiência e a desqualificar antigos campos de atuação social, como as filantrópicas, vinculando o Terceiro Setor ao business.

A qualificação como OS ou Oscip é uma atribuição obtida pelo reconhecimento formal do Poder Público, análogo, em muitos casos, para considerá-las instituições privadas sem fins lucrativos e, portanto, de utilidade pública. Afirmar que uma entidade é “[...] ‘de utilidade pública’ [ou] ‘organização social’, ou ainda ‘organização da sociedade civil de interesse público’ significa atribuir-lhe correspondente título jurídico” (MODESTO, 1998, p. 56). Ou seja, ainda que se constituam como pessoas jurídicas, sem fins lucrativos, as OS são entidades que, via de regra, deveriam receber maiores restrições e controle por parte do Estado, inclusive, benefícios e vantagens incomuns, embora não sejam impedidas de adquirir o *status* de entidades privadas de utilidade pública, Oscips, como pode ser observado no Quadro 2, a seguir.

QUADRO 2 – DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS ENTRE OSs E OSCIPs

(continua)

Organizações Sociais (OSs)	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips)
São pessoas jurídicas de direito privado, submetidas espontaneamente às normas de direito público, que desenvolvem atividades de interesse social (não exclusivas do Estado), com o apoio da administração	
Nenhuma entidade é constituída como OS. Ser considerada OS é uma qualidade adquirida, resultado de um ato formal de reconhecimento do Poder Público, facultativo e eventual, denominado contrato de gestão , semelhante em muitos aspectos à qualificação deferida às instituições privadas sem fins lucrativos quando recebem o título de utilidade pública	Nenhuma entidade é constituída como Oscip. Ser considerada Oscip é uma qualidade adquirida, resultado de um ato formal de reconhecimento do Poder Público, facultativo e eventual, denominado termo de parceria , semelhante, em muitos aspectos, à qualificação deferida às instituições privadas sem fins lucrativos quando recebem o título de utilidade pública

QUADRO 2 – DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS ENTRE OSs E OSCIPs

(conclusão)

Organizações Sociais (OSs)	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips)
A denominação de OS refere-se às entidades privadas, fundações ou associações sem fins lucrativos, cujas atividades sociais sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde	A denominação de Oscip refere-se às entidades privadas, fundações ou associações sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades: promoção da assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; promoção gratuita da saúde; promoção da segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do voluntariado; promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; experimentação não lucrativa de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo; estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas por qualquer meio de transporte
Qualificada como OS, com ela se firmará um contrato de gestão que, de acordo com o art. 5º, da Lei nº. 9.637/98, se caracteriza como “[...] o instrumento firmado entre o poder público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes [...]” (BRASIL, 1998) no qual discriminará atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social, especificando programa de trabalho, estipulando metas e os respectivos prazos de execução	Qualificada como Oscips, as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham pelo menos uma das seguintes finalidades (art. 3º, da Lei nº. 9.790/99): promoção da assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação, ou saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta lei; promoção da segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do voluntariado

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Pires (2015, p. 204) e das Leis nº 9.637/1998 e nº 9.608/98.

Para Di Pietro (1999, p. 201), é nítido que “[...] as organizações sociais se constituem em um instrumento de privatização do qual o governo se utiliza para diminuir o tamanho do aparelhamento da Administração Pública” e, de certo modo, se eximir de uma relação própria de sua natureza federativa, reduzindo-a a uma relação intergovernamental pelas políticas sociais.

Privatização que, segundo Adrião (2018), se implementa, veladamente, na adoção de parcerias público-privadas que estão longe de se constituírem em relação colaborativa voluntária e desinteressada, identificadas em três dimensões: na gestão, na oferta e no currículo. Dimensões essas que se reconhecem em diferentes dispositivos normativos como obrigação do Estado e nas autonomias federativas e subnacionais em diferentes âmbitos.

Assim, a partir dos anos 2000, nota-se a relação entre o público (estatal) e o privado (principalmente considerado no terceiro setor) como parceria público-privada, vista, nesta pesquisa, não no sentido estrito formal da parceria público-privada implementada pela Lei Federal nº 11.079/2004, mas compreendida como disposição de operação em que o setor privado passa a operar no federalismo, inclusive educacional, por meio da assunção total ou parcial de responsabilidades até então atribuídas ao Poder Público (ADRIÃO, 2008), atuando por meio do terceiro setor.

Nesse contexto dos anos 2000, o Estado se dispõe como “parceiro” financiador à ação pública não estatal, como forma de legitimar as “Organizações Sociais” como entes da sociedade civil organizadas sem fins lucrativos. Convoca-se a realizar “parcerias”, restringindo-se ao papel de regulador e, eventualmente, fiscalizador, diminuindo sua função promotora e de planejamento das políticas, inclusive interfederativas e colaborativas (PIRES, 2015).

No campo educacional, como será abordado na próxima seção, esse processo de intervenção se evidencia e se intensifica de modo planejado, estratégica e sistematicamente no contexto das disputas ideológicas dos espaços e debates educacionais com a participação de empresários na consolidação do TPE.

É, contudo, a partir desse espaço, destinado às parcerias, e do recuo do Estado se atribuindo apenas o papel regulador, que interesses privados e empresariais difusos atuam como sociedade civil. Como compreende André de Souza Martins (2004), o próprio setor planejou e se mobilizou em vista da consolidação de consenso como

estratégia de se legitimar como dirigente do conjunto da sociedade por meio de ações “filantrópicas”, com a finalidade de deslegitimar e desqualificar o público estatal, atendendo à expectativa de estabelecimento de parcerias com os entes federados e, principalmente, a União.

Isso faz com que se reconheça com naturalidade, pelos gestores e por outros diversos segmentos da sociedade, a presença efetiva desses atores nas questões sociais. Implementam-se, por meio de diferentes movimentos empresariais, em várias instâncias de decisão político-educativa que se articulam com os “[...] quadros políticos, no Executivo nacional, estadual e municipal e no legislativo, estabelecendo formas explícitas e implícitas de cogestão” (KRAWCZYK, 2014, p. 36).

Nota-se, pois, que pesquisas que seguem essa compreensão indicam que a autonomia institucional das diferentes entidades, inclusive em relação às suas mantenedoras, e o significado dessa condição favorecem outros modos de gerenciamento e governança, não necessariamente democráticos e críticos, mas autocentrados e arbitrários. Isso porque consideram a educação e as políticas públicas como um serviço a ser prestado com forte apelo ao gerencialismo administrativo. Dessa forma, não se tensiona o aspecto competitivo da cogestão, próprio da gestão privada, aplicado à atuação pública.

Retomando o pensamento de Chauí (1992), a ética moderna, sob a qual se fundamentam os Estados-nação, na modernidade, orienta-se pelos valores da liberdade, justiça e felicidade. Contudo, contra esse ideal, o despotismo assume diferentes formas, com o objetivo comum de governar voltado aos interesses privados.

Assim, o despotismo, na ação social analisada a partir dos agentes do terceiro setor de interesse empresarial, implementa-se pelo encolhimento do espaço público sob predomínio dos interesses à ordem institucional da sociedade administrada pelo Estado, na compreensão de Weber (2012), e se implementa na privatização do público. “Por isso a privatização do público se realiza pela perda de sentido e de poder de todas as instituições políticas capazes de servir como mediação entre o poder executivo e a sociedade” (CHAUI, 1992, p. 551).

É exatamente nesse aspecto que se situa esta pesquisa, uma vez que as reflexões apresentadas sinalizam a relevância de se compreender e interpretar os interesses e

disposições de ações sociais (e, portanto, racionais e intencionais) diretas e indiretas de entidades sem fins lucrativos. Essas instituições legitimam valores, práticas, modos e se posicionam obtusamente à garantia do direito social à educação de qualidade, mas que salvaguardam seus próprios interesses, silenciando debates complexos à qualidade socialmente referenciada sob princípios democráticos no federalismo educacional.

Peroni e Adrião (2005) consideram essas entidades na reforma da ação estatal agindo estrategicamente para a constituição do público não estatal na educação básica brasileira. Já Miléo (2013, p. 22), ao discutir a inserção do terceiro setor no campo da educação pública, reflete e reforça tensões e “[...] desafios sociais, políticos, culturais e ideológicos” gerados, inclusive, pelas estratégias de parcerias cuja

[...] pretensiosa gestão eficaz com suas soluções eficientes não têm obtido sucesso no enfrentamento desse problema, o que ratifica o que já evidenciamos: o IAS [Instituto Ayrton Senna] e as Secretarias de Educação não conseguiram alcançar algumas metas projetadas e asseguradas pelo Instituto no Instrumento de Parcerias, principalmente no que diz respeito à distorção idade/série, o que reforça nossa tese que o IAS, com todo seu aparato instrumental e técnico, não consegue, por si só, proporcionar a qualidade da educação (MILÉO, 2013, p. 347).

Tais estratégias, segundo Miléo (2013), são implementadas na privatização e descentralização na prestação de serviços sociais de mais qualidade e de formas competitivas, com recursos públicos e privados o que, segundo a autora, não logrou êxito em nenhum dos dois aspectos.

Há, ainda, autores, como Nogueira (2004) e Costa (2016), que, ao abordarem a atuação do terceiro setor, no contexto da reforma do Estado, no que diz respeito à atuação, desenvolvimento e aprimoramento do regime de colaboração, afirmam que o terceiro setor deve ser considerado como integrante dos dispositivos de colaboração, dada a natureza jurídica dessas instituições como entidades sem fins lucrativos. Esclarecem que esse estatuto não deve se restringir às relações entre os entes federados. Todavia, é preciso reconhecer que Nogueira (2004) se refere ao terceiro setor de forma ampla, ou seja, não necessariamente alinhado aos interesses empresariais. Essa é a principal questão desta pesquisa. Ao se reportar às conveniências da colaboração entre entes públicos e terceiro setor, Nogueira (2004, p. 83)

[...] menciona uma possível melhoria na qualidade dos serviços prestados pelo terceiro setor, decorrente tanto do fato de o serviço ser prestado pela própria comunidade que irá usufruir do mesmo, quanto pela impossibilidade de extração de lucro da referida prestação, o que acarreta, em princípio, melhoria na qualidade. Assim, podemos reunir as vantagens da institucionalização das relações entre ente público e terceiro setor usualmente elencadas em três grupos: a) vantagens políticas: maior comprometimento das lideranças com os princípios e missões da organização, além do já referido domínio da articulação política, que enseja maior participação social; b) vantagens técnicas: estruturas organizacionais mais flexíveis, distantes das amarras burocráticas dos entes públicos, início da execução do serviço que se quer oferecer à comunidade muito mais rápido do que seria a criação de um órgão ou de uma pessoa jurídica, por parte do ente público, que requer criação por lei, inclusive dos cargos que irão compor a nova estrutura; e c) vantagens fiscais: as vantagens técnicas referidas geram redução de custos.

Nesse mesmo entendimento, Costa (2016), apesar de não restringir seu objeto de estudo ao terceiro setor, situa sua discussão sobre a Governança Colaborativa²⁵ e chama a atenção para o fato de que esse tipo se mostra como instrumento adequado de adaptação do contexto geral às atividades público-privadas.

Ainda que Nogueira (2004) e Costa (2016) não tenham se dedicado a refletir sobre o regime de colaboração, no plano central, suas análises o consideram para indicar outras tendências que se personificam na atuação dos segmentos que constituem o terceiro setor, no sentido de apresentar diferentes compreensões para a atuação desses atores (terceiro setor) em novos modelos de ação, em relações intergovernamentais e interfederativas integradas a modelos de governança.

É importante mencionar que essas pesquisas mostram que as mudanças e contextos político-econômico-sociais, com a reestruturação produtiva, a globalização, as reformas e, no bojo dessas, a crise estatal, alteraram substantivamente as políticas sociais, notadamente no campo da educação. Esse fato impele a interpretar com atenção arranjos que, a partir da definição de “parcerias” entre o Estado e as organizações concebidas como terceiro setor, gradativamente, se articulam e legitimam, no campo das políticas sociais, principalmente, o argumento da incapacidade do Estado na gestão das políticas.

²⁵ Segundo Costa (2016, p. 544), “[...] é um arranjo governamental em que uma ou mais agências públicas envolvem diretamente as partes interessadas não estatais em um processo de tomada de decisão coletiva que é formal, consensual e deliberativo e que tem como objetivo fazer ou implementar políticas públicas ou gerenciar programas ou ativos públicos [...]” (tradução de COSTA, 2016).

É oportuno mencionar o trabalho de Souza (2013) que desconstrói o argumento da incapacidade técnica do ente público ao analisar uma experiência implementada no município de Salto/SP, em que foram realizados planejamento e implementação de uma política em oposição à aquisição de um “programa” terceirizado ou privatizado. No estudo de Souza (2013), é destacado o protagonismo da rede pública em planejar e implementar um plano a partir de suas realidades, com engajamento e compromisso dos gestores e atores sociais e populares diversos. Em seu trabalho, Souza (2013) se opõe fortemente ao discurso gerencialista da “incapacidade” ou in experiência de um sistema público em implementar uma política pedagógica, administrativa, cooperativa e comprometida com valores democráticos e autônomos para o sistema público.

Desse modo, nesta pesquisa, ao voltar o foco para o MCE como agente social articulado aos interesses empresariais, problematizam-se os argumentos habituais para inserção do terceiro setor nas ações sociais em políticas públicas pelo direito à educação. Essas reivindicações crescem a cada dia, sustentadas por instrumentos jurídicos e normativos de privatização (ou mercantilização), sob a égide da eficácia do mercado, governança, resultados e a colaboração desinteressada dessas entidades, o que nos leva a concordar com as colocações de Adrião (2018, p. 22), que alerta:

[...] a filantropia de risco, o capitalismo social ou os investidores sociais [que] pleiteiam reformas educacionais que direta ou indiretamente beneficiam estratégias e advogam princípios que contribuem para o seu sucesso financeiro ou para o sucesso de marcas e produtos de seus parceiros.

A introdução da lógica de mercado na promoção do direito à educação afasta-se do ideário democrático como um direito de todos e um dever do Estado e, principalmente, alija a participação democrática e social universal como princípios próprios dos entes públicos estatais. Também esvazia e aparelha os espaços de controle social e ressignifica o estatuto colaborativo com a inserção de um ente não federativo para a garantia e oferta ao direito educação sob seus próprios padrões, inclusive de qualidade.

Do processo de institucionalização desse “novo” ator social, atuações e interpretações das entidades do terceiro setor destacam, em certo viés, a disposição e integração articuladas ao estatuto constitucional da cooperação federativa em si,

indicando limites de uma atuação não estatal, gerida sob interesses alheios ou diversos do sentido público mais universal, na oferta pública e garantia de direitos sociais. Enfatizam, ainda, a atuação de entidades de direito privado induzindo, impondo princípios, estratégias, empréstimos e acordos de cooperação, levando a um alinhamento de agenda global de desconstrução do aparato do Estado e tendendo a um protagonismo do terceiro setor que se identifica como privatização, ainda que não estrita.

3.3 AÇÃO SOCIAL NÃO ESTATAL EM PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Diversas pesquisas (SARI, 2009; DAVIES, 2016; RABELO, 2018; ARAUJO; FREQUETE, 2018) reconhecem o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR), ambos implementados pelo Ministério da Educação (MEC) em 2007, como duas das principais, recentes e expressivas experiências colaborativas de caráter vertical (ou seja da União direcionada aos Estados e municípios) implementadas de maneira mais intensa nos municípios.

Contudo, como esta revisão bibliográfica deteve-se em analisar pesquisas que versam sobre políticas que refletem a ação e intervenção social do terceiro setor em políticas intergovernamentais e/ou interfederativas, considerando para tanto o regime de colaboração como instrumento central, reconheceu-se dentre essas a pesquisa de Alcantara (2011). No PDE, essa autora privilegiou aspectos relativos ao pacto federativo e à noção de gestão educacional, com vistas à consolidação de um regime de colaboração que se consolidaria no PAR, mas que, em sua opinião, não alcançou êxito, especialmente, na gestão democrática, por não considerar uma nova cultura política, no sentido de garantir uma participação substancial no âmbito escolar, por se balizar em princípios gerencialistas e de mercado.

Princípios esses que, segundo Farias (2017), consolidam um caráter multifacetado de gestão pública, em que o modelo que se evidencia apresenta uma flutuação ora de gestão gerencialista, ora de gestão democrática, que aproxima o PAR dos moldes que atendem ao modo de produção capitalista materializados em termos de compromissos e contratos de gestão, próprios da relação de mercado. Isso, segundo o autor, consolida o empecilho que dificulta a efetivação de relações colaborativas, solidárias e voluntárias, próprias do federalismo cooperativo,

valorizando um princípio empresarial que Mafassoli (2011) qualificou como modelo de gestão tecnocrática e meritocrática, pouco sensível às necessidades e autonomias locais.

Diversos aspectos podem desfavorecer a consolidação do regime de colaboração no Brasil, mas, segundo Abrucio et al. (2013, p. 1548), “[...] o lugar pouco destacado que a questão territorial e, particularmente, a do associativismo, ainda têm na agenda pública brasileira” configura uma das principais dificuldades para se superar o desafio da colaboração interfederativa.

Associativismo territorial (oriundo de experiências intersetoriais) pode ser identificado em diferentes políticas de tratamento e descarte de resíduos sólidos, bem como na área da saúde. Entretanto, tem como principal instrumento normativo os consórcios, que são arranjos de gestão local, territorial e regional, e de cooperação intermunicipal, que se institucionalizam com a Lei nº. 11.107, de 2005, e caracterizam um fortalecimento de colaboração interorganizacional de estabelecimento de uma rede colaborativa pública (essencialmente interfederativa) ou privada, distanciando-se, por ora, de nosso escopo de análise.

Há, contudo, políticas, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), criado pelo Governo Federal, em 2011, que, baseando-se no princípio da territorialidade e demandas de formação específica para o desenvolvimento local, ofertavam educação profissional em diferentes modalidades (principalmente cursos de curta duração, formação inicial e continuada). Com a expectativa de estabelecer uma relação direta entre o município (demandante) e a União (regulador e ofertante), mostrava uma colaboração principalmente técnica por parte do Governo Federal e que pode ser problematizada seja do ponto de vista da indução e mecanismos de implementação, seja pela baixa adesão das instituições públicas à oferta das demandas apresentadas pelos municípios que favoreceu, em grande parte, a inserção do Sistema S ²⁶ e outras entidades de direito privado,

²⁶ Termo que define o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica, que além de terem seu nome iniciado com a letra S, têm raízes comuns e características organizacionais similares. Fazem parte do sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac). Existem ainda os seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); e Serviço Social de Transporte (Sest) (AGÊNCIA SENADO. Disponível em: <https://bit.ly/2J7VPPC>. Acesso em: 22 mar. 2020).

corroborada por disposições do Governo Dilma Rousseff, Partido dos Trabalhadores (PT) em 2011 (MEC, 2011).

Todavia, como afirma Nascimento (2016), a relação público-privado, na gestão e implementação do Pronatec centralizou-se na adoção de mecanismos de financiamento com expressiva presença do setor privado como beneficiário à execução, potencializando um direcionamento de recursos públicos às entidades e favorecendo a mercantilização da formação profissional não necessariamente qualificada.

Sobre a mercantilização da formação profissional, o trabalho de Nascimento (2016) oportuniza uma importante reflexão. Conclui que o direito à educação é remetido para a esfera de mercado e serviço, o que reforça a dualidade das estruturas públicas e privadas em frente à mercantilização da qualificação profissional com a presença do terceiro setor velado, com o discurso da colaboração e filantropia desinteressada.

Dentre estudos que versam sobre a importância de se refletir sobre a rede de relações que se estabelecem no jogo de interesses pela via da “filantropia desinteressada” (LIMA, 2018a; ADRIÃO, 2014; SILVA, 2013; GERALDO, 2016, SILVA, 2015), destaca-se a pesquisa implementada por Cassini (2016).

Ao compreender o associativismo territorial advindo principalmente de outras experiências intersetoriais, Cassini (2016) mostrou que esse tipo de relação de colaboração se apresenta mais genericamente como qualquer experiência de associativismo, independentemente do tipo de relação jurídica (pública ou privada) existente. Isso a levou a indagar sobre os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs).

A terminologia “arranjos educativos” se torna presente no cenário educacional brasileiro, a partir do ano de 2009, com a utilização da expressão ADE, demandado pelo Instituto Votorantim ao TPE. No que diz respeito aos ADEs, Araujo (2012, p. 526) pontua:

Desta forma, podemos relacionar as bases teóricas e metodológicas dos arranjos produtivos locais com os arranjos de desenvolvimento da educação a partir das categorias de território, integração entre os atores, cooperação, protagonismo local, mobilização de recursos endógenos e gestão em rede, presentes tanto no Parecer no 9/2011 do CNE quanto na Resolução no 1/2012. Isto significa a mera

transposição de uma lógica eminentemente empresarial de desenvolvimento territorial, que não prescinde da competição, para a definição e regulamentação do regime de colaboração, que requer um instrumento jurídico político de desenvolvimento nacional da oferta educacional.

A partir dos ADEs e de todo o processo de sua institucionalização, reconhece-se a influência do TPE, desde sua criação em 2006, na elaboração do PDE (BRASIL, 2007) e na implementação dos ADEs, com destaque às experiências conduzidas por empresas privadas e entidades do terceiro setor em apoio ao TPE, até a regulamentação dos arranjos educacionais pela Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), com a Resolução nº 1, de 23 de janeiro 2012, cujo art. 2º assim estabelece:

O ADE é uma forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados, visando assegurar o direito à educação de qualidade e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico.

§ 1º Essa forma de **colaboração poderá ser aberta à participação de instituições privadas e não governamentais**, mediante convênios ou termos de cooperação, sem que isso represente a transferência de recursos públicos para estas instituições e organizações (BRASIL, 2012, grifo nosso).

Essa compreensão sobre o ADE também aparece na ementa da referida resolução, que dispõe sobre a “[...] implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE)” (BRASIL, 2012). Essas concepções não são consensuadas nos âmbitos das Comissões que tramitaram por ocasião de sua implementação no CNE, bem como em estudos e Grupos de Trabalho que se dedicaram a essa finalidade no âmbito do Governo Federal, como identificado no “Relatório Final do Grupo de Trabalho-ADE”²⁷ (BRASIL, 2015).

Assim, o ADE se consolidou como uma forma de colaboração fluida, aberta à “[...] participação de instituições não-governamentais [...]” (BRASIL, 2012, art. 2º, § 1º), conformando uma rede de relações complexas, formada por diferentes atores

²⁷ Grupo de Trabalho implementado no âmbito do MEC, por meio da Portaria nº 1.238, de 11 de outubro de 2012, para elaborar estudos sobre a implementação de regime de colaboração mediante ADEs “[...] ao GT foi conferida a responsabilidade por discutir conceitos, elencar experiências relevantes de organização territorial e formas de colaboração já implantadas ou em implantação, caracterizando-as, identificando êxitos e dificuldades. Ao GT também competiu aprofundar estudos sobre a constituição de consórcios públicos como forma de consolidação dos arranjos, sobre vulnerabilidades educacionais com foco microrregional, sobre possibilidades de aporte de recursos e sobre o direcionamento de ações e programas de apoio” (BRASIL, 2012, p. 3).

sociais e identidades jurídicas estranhos à relação interfederativa prevista nas legislações que se referem ao regime de colaboração.

Ressalte-se o papel protagonista de Mozart Neves Ramos, membro do CNE à época, relator da referida resolução e presidente-executivo do TPE até 2010.

Considerando esse “novo” sujeito de relação com o Estado e os interesses empresariais, orbitando os contextos das políticas, Araujo (2012, 2013) ressalta o protagonismo do empresariado com vistas a induzir e estabelecer novas formas para o regime de colaboração com predileção pelos ADEs, tendo o TPE como principal protagonista. Foi inspirada em modelo de APL de caráter territorial, problematizando, inclusive, se esse arranjo pode ser considerado como sinônimo de regime de colaboração que a autora afirma que se ampara em modelos e “atalhos silenciosos” de “grupos de interesse” (ARAUJO, 2012, p. 529). Sobre essa questão, ela esclarece:

[...] ações e proposições que vêm sendo levadas a termo sob a forma de ADE, contando com adesão de governos, secretarias, conselhos de educação, institutos e fundações empresariais, com o protagonismo de alguns atores do TPE nos órgãos de governo, particularmente no MEC e no CNE (ARAUJO, 2013, p. 799).

Interesse e ação que Abicalil (2013) discute problematizando o jogo de disputas pelos recursos públicos, destacando o ADE como estratégia que permite ao terceiro setor perseguir e assediar o direcionamento dos fundos públicos que o motivam, de interesse mercantil, mas não se limita a eles, para a educação, “[...] valendo-se da oferta de assessorias à gestão pública municipal”, por exemplo (ABICALIL, 2013, p. 803).

Martins (2013) e Cassini (2016) afirmam que o ADE é um modelo influenciado pelo empresariado, protagonizado nos espaços públicos e institucionalizado por meio da ação social do TPE, como proposta de estrutura territorial horizontal.

Para Oliveira e Ganzeli (2013), essas estratégias fragmentadas em torno do ADE reforçam a necessidade e urgência de regulamentação do regime de colaboração e considera o protagonismo do terceiro setor, velando os interesses empresariais que despolitizam e esvaziam a discussão sobre o regime de colaboração e o próprio federalismo educacional cooperativo.

Os ADEs, como reflexos do processo histórico de descentralização e desconcentração do Estado, têm servido de objeto de análise no que diz respeito às formas como diferentes atores sociais têm atuado na educação e, em particular, no planejamento e implementação das políticas educacionais em meio a essas redes de conexões interinstitucionais.

Por outro lado, autores, como Nicoletti (2014), Silva (2015) e Araújo (2017), consideram o ADE como polifonia do regime de colaboração de qualidade antissistêmica, por instrumentos difusos e dispersos. Portanto, para esses autores, o regime de colaboração se realiza de diferentes formas, inclusive como ADEs, apesar de reconhecer as potencialidades do fortalecimento regional e territorial (NICOLETI, 2014).

Silva (2015) considera que a criação desses “arranjos” protagonizados pelo TPE se constituem em regime de colaboração de “novo” tipo operatório de um dos mecanismos de direção intelectual e moral do empresariado na educação pública no Brasil. Esse novo tipo de mecanismo, estrategicamente, age sob novos e próprios parâmetros, incluindo a aparelhagem estatal, incorporando-se ao CNE e à Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (Sase) criada, em 2011, como estrutura do MEC.

O objetivo principal era coordenar o trabalho de instituição e implantação do SNE. Portanto, trata-se de tipo de uma estrutura que favoreceria a sistematização do par dialético coerção/consenso, sob a construção, conformação e materialização de uma ideologia dominante, que, em partes, submeteu-se aos interesses do setor privado-empresarial, direcionando os interesses públicos.

Reforçando esse entendimento, a pesquisa de Silva (2015) aponta que são evidentes a disposição e o interesse do setor privado pela educação, como mercado e serviço, ainda que veladamente situados no discurso de atuação filantrópico e de responsabilidade social em razão da garantia do direito à educação de qualidade. Nessa mesma direção, Diniz (2012) é explícita, ao afirmar que fragilidades e ausências na articulação entre governo local e instituições do terceiro setor, na implementação e gestão de políticas públicas, estão longe de tornar essa relação virtuosa, inclusive pelos limites, natureza e compromissos que cada entidade dispõe.

Além disso, a transferência de funções e responsabilidades do Estado ao mercado, à participação e controle social (e voluntário) no funcionamento das políticas intergovernamentais fortalece atos de filantropia (KRAWCZYK, 2002) que pouco dizem respeito à gestão democrática e autônoma para os sistemas de ensino bem como à colaboração federativa.

Constata-se, assim, por meio das ações desses atores, a consolidação de princípios, como competitividade, esvaziamento da gestão democrática, premiação por desempenho, políticas de resultados e gradativo esvaziamento da autonomia dos docentes e gestores atrelados aos discursos de eficiência na educação como principais argumentos à mudança, atribuindo à expertise privada maior eficiência e efetividade se comparada com a gestão pública. De acordo com Arelaro (2007, p. 916),

Adotando estas políticas na área educacional, onde a prestação da baixa qualidade da educação pública oferecida justifica a tese de que a adoção destas 'estratégias' – ainda que aparentemente provisórias – colaborariam (pois elas são 'parceiras') para tornar mais eficientes o trabalho educativo e os projetos das escolas, certamente a gestão democrática, com participação popular sempre crescente e suas intermináveis discussões, reuniões, sugestões e cobranças, é empecilho a ser superado, por desnecessário.

É oportuno chamar a atenção para o fato de que os estudos em destaque demonstram a importância do papel da participação social no contexto das políticas públicas a partir de diferentes visões, o que indica reconhecer e resgatar aspectos democráticos, valorizar o papel do Estado na coordenação de espaços e consensuar diferentes tensões do processo à implementação de suas políticas na garantia dos direitos sociais.

Dessas formas fluidas e indutivas conduzidas, principalmente, por atores sociais do terceiro setor, inspirados por interesses empresariais, reconhecem-se, na indefinição constitucional de consolidação do regime de colaboração, pactos e outras experiências colaborativas estabelecidas entre Estados e seus municípios, como eventuais possibilidades de subterfúgio à colaboração efetiva à oferta de educação.

Nessa perspectiva, Segatto (2015) analisou a responsabilidade dos entes estaduais (Ceará, Mato Grosso do Sul, Pará e São Paulo) em assumir e desenvolver esse papel de coordenação da implementação de políticas educacionais em seus respectivos territórios, justificando a cooperação dada a indefinição legislativa do

regime de colaboração, sem qualificar o estudo em tela distinto de relações interfederativas. Conclui afirmando que há modelos de cooperação intergovernamental, corroborando a experiência do Ceará, com o Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic), como modelo de coordenação federativa implementada pelo Estado e reconhecendo, nessa experiência e em outras, a participação positiva do terceiro setor na colaboração interfederativa.

Experiências, como a implementada no Estado do Ceará com o Paic, têm sido objeto de críticas em diversas produções acadêmicas, por exemplo, em Maia (2016, p. 120), que indica que “[...] o termo de adesão não é uma opção e sim uma obrigação onde todos os municípios devem aderir”, tornando o programa uma ação de política pública indutora e impositiva à gestão escolar e do trabalho docente limitando e restringindo a autonomia dos municípios à gestão de suas políticas, reduzindo e esvaziando a gestão democrática como princípio de gestão à educação pública. Também atua de modo questionável na formação dos professores, bem como no estabelecimento de políticas por resultados e estabelecimento de prêmio, como apontado por Marques (2018).

Ainda sobre o Paic, Machado (2014) indica expressivo alinhamento partidário entre o Estado e os municípios na adesão incentivada à colaboração em mecanismos de centralização com elementos de descentralização repactuados no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Crítica também reconhecida por Valdevino (2018) sobre o Paic. Segundo ele, apenas consubstanciou o modelo de gestão pública de prestação de contas a partir de avaliações externas e atribuiu um regime de colaboração sob condicionalidades não necessariamente voluntárias, solidárias e autônomas, mas induzido financeiramente a adesão.

Esse modelo de pactuação implantado no Ceará com o Paic inspirou o Governo do Estado do Espírito Santo a implementar o Pacto de Aprendizagem no Espírito Santo (Paes). Amorim et al. (2018) sinalizam que o acesso a vários gestores municipais de educação reforça o argumento e o caráter indutivo, criticado por Maia (2016) e Machado (2014), que se implementaram no Estado do Espírito Santo. Isso ocorreu com assédios e pressões de diversas ordens políticas. Por vezes, era pactuado pelo prefeito, sem ciência da Secretaria de Educação ou consulta ao Conselho Municipal de Educação, como foi evidenciado pelos autores.

Por ora, apenas Freitas (2019) apresenta pesquisa de caráter acadêmico sobre a implantação do Paes, que, inspirado e apoiado por entidades do terceiro setor, se ampara nos mesmos princípios e valores implementados no Paic. A autora indica que, embora seja possível reconhecer avanços na coordenação de esforços entre Estado e municípios, a articulação, espaços de negociações, pactuação, diagnósticos municipais ampliados às questões fiscais se revelam riscos à consolidação do regime de colaboração, contudo não explorou o papel da atuação das entidades do terceiro setor que compõem instâncias de participação e implementação do Paes. Esse fato permite problematizar o caráter de adesão voluntária à ação vertical de colaboração interfederativa entre os Estados e seus municípios, como os apresentados no Paic e no Paes, sem desconsiderar que ambos são experiências que servem de modelo e acompanhamento, respectivamente, amparados pelo MCE.

Consideramos, assim, os pactos interfederativos estabelecidos verticalmente entre os Estados e seus municípios em similaridade com os modelos difusos e antissistêmicos, a exemplo dos ADEs, inclusive pela participação e intervenção do terceiro setor e de outros atores sociais na implementação de políticas, bem como na gestão de currículos, projetos e práticas que se sobrepõem à gestão democrática de base essencialmente dialógica. Também é preciso considerar as realidades locais mais específicas e reconhecidas como prioridades à autonomia dos sistemas ou mesmo dos municípios que não se constituem em sistemas.

Além disso, constata-se a ausência de fóruns interfederativos ou de espaços democráticos, públicos, autônomos e horizontais para a definição dessas políticas, estabelecidas em pactos idealizados a partir de modelos preestabelecidos, apresentando-se como “soluções ideais” à indefinição colaborativa no nível interfederativo e reforçando a fluidez do estatuto colaborativo.

Há, contudo, experiência de coordenação colaborativa vertical entre o Estado do Mato Grosso e seus municípios, conforme apresenta Silva (2013, p. 47), que se revela como

[...] a única experiência deste tipo no Brasil, [...] considerou-se o caso do Mato Grosso, em termos de organização educacional, como o que mais se aproxima do que se propõe para o SNE, uma vez que exige cooperação entre o estado e seus municípios para a efetivação das políticas educacionais.

Isso posto, torna-se necessário ponderar a qualidade intersetorial e interfederativa exclusiva das experiências em tela problematizadas por Silva (2013) e a participação e a mobilização popular integradas e democráticas ressaltadas por Grossi (2011), em razão da experiência no mesmo Estado, sem a participação expressiva de agentes do terceiro setor, ainda que possam ter ocorrido em menor protagonismo e indução.

As referidas pesquisas reforçam a importância do aprofundamento do debate acerca do regime de colaboração em suas configurações, com o intuito maior de compreender os diversos modelos e formas admitidos pelo Estado para o regime, sobretudo sobre diferentes influências e interesses não necessariamente amparados pelos princípios que regem o federalismo cooperativo e solidário e as articulações do setor empresarial, continuamente buscando estratégias em evidenciar seus ideários.

Ambivalências que, segundo Araujo (2018), nos 30 anos de nossa Carta Magna, têm sido disseminadas por TPE e, recentemente, pelo MCE, o que, de acordo com a autora,

[...] não só obstaculizando a atuação dos entes de forma interdependente e articulada, mas também favorecendo a implementação das propostas das organizações de interesses empresariais. Tais interesses, além de não incidirem sobre a questão da cooperação federativa, difundem premissas privatizantes como as das adaptações e transferência de conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, bem como as da ênfase na eficiência, na eficácia e nos resultados tangíveis (ARAUJO, 2018, p. 910).

A compreensão da indução, das adaptações, atualizações, reestruturação e ajustes, inclusive da cooperação, assim como de seus efeitos em médio e longo prazos, é crucial para se trabalhar as políticas públicas no âmbito do federalismo cooperativo, principalmente ao considerar o papel e a capacidade do município como ente mais fragilizado à execução de boa parte das políticas sociais.

Reconhece-se, ainda, que alguns trabalhos tenham considerado esses atores de interesse privado individualmente como uma lacuna nos trabalhos acadêmicos. Nesse sentido, entende-se que se fazem necessários estudos que possam desvelar essa tensão entre o público e o privado no campo das relações intergovernamentais e interfederativas no Brasil e identificar a atuação coordenada e coletiva, de modo a revelar suas disposições, atuação e interesses.

Nessa direção, os estudos mostraram também a ausência de pesquisas que analisam a estratégia de articulação em redes sistemáticas de ação social de interesses, como a aparente composição do MCE, integrado como ator social do terceiro setor alinhado aos interesses empresariais. Desse modo, intervém e atua nas políticas interfederativas que assumem formas diversificadas de relação e conformação bem como interesses, intencionalidades e estratégias, como principal justificativa acadêmica para a pesquisa e para o campo das políticas educacionais, orientados pelo referencial teórico que emergiu da hipótese e tese.

4 MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO, ATOR SOCIAL EM REDES ESTRATÉGICAS DE AÇÃO SOCIAL

Como mencionado em partes anteriores, neste trabalho, defende-se a tese de que o MCE opera por meio de articulação de práticas que induzem e legitimam as ações das entidades que o integram, ratificando parâmetros, princípios de modelos fluidos e flexibilização para o regime de colaboração.

Assim, o MCE mobiliza, difunde e favorece diferentes formas e arranjos para as políticas educacionais interfederativas, de certo modo, consolidando um mercado indireto na educação pública que, por meio de rede estratégica de ação social mobilizada por agentes do terceiro setor alinhados com interesses empresariais, implementam uma privatização (ADRIÃO, 2018) escamoteada na defesa de sua própria concepção para o regime de colaboração.

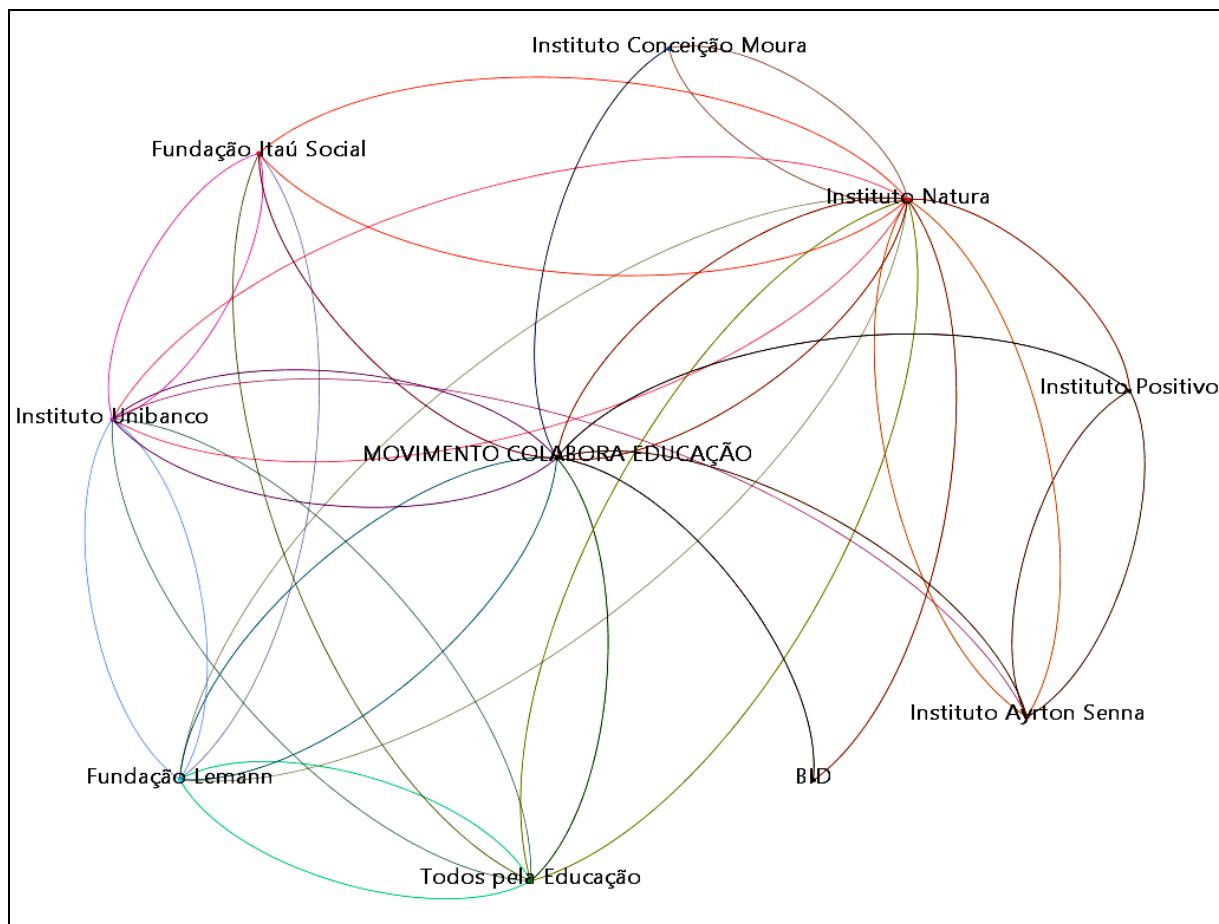
Desse modo, esta parte do trabalho apresenta a atuação do MCE pela via da exposição de ações desenvolvidas pelas principais entidades que fazem parte do movimento, com o objetivo de evidenciar articulações de interesse empresarial que se mostram na complexa rede de ação social estratégica e que redefinem políticas interfederativas contrapondo (e impondo, por vezes discretamente) seu próprio modelo de regime de colaboração.

Aborda-se o tema na perspectiva política e administrativa dessa relação social ativa por se considerar que são interferências cruciais no processo de constituição de modelos de colaboração interfederativa o que, como já afirmado, não ignora que importante perspectiva de pesquisa pode analisar, por exemplo, o impacto que a renúncia fiscal e patrimonial das mantenedoras tem sobre as políticas de Estado, diretamente influenciadas e sob intervenção escamoteada no terceiro setor de interesse empresarial.

Inicialmente, serão apresentados os antecedentes do MCE de forma a situar o contexto de sua emergência para, em seguida, abordar a sua natureza jurídica, a sua composição e, por fim, os pressupostos que o embasam. Com essa estruturação do capítulo, busca-se demonstrar a rede de ações sociais que influenciam modelos de regime de colaboração interfederativos no campo da educação.

Vale lembrar que o MCE, compreendido, nesta pesquisa, como rede de estratégia de ação social de interesse empresarial agindo em políticas públicas de educação interfederativas, configura-se e constitui-se na articulação de atores sociais do terceiro setor com vinculação empresarial, como se encontra ilustrado na Figura 2.

FIGURA 2 – ENTIDADES QUE COMPÕEM ORGANICAMENTE O MCE



Fonte: Elaborada pelo autor, a partir das referências nos respectivos sites institucionais (APÊNDICE A), com uso do software Gephi.²⁸ Descrição da metodologia utilizada na elaboração do mapa estão apresentadas no APÊNDICE B.

Um primeiro aspecto a se observar na Figura 2, a partir da consulta para identificação e produção, é que o MCE cita todas as entidades que o compõem, mas nem todas elas o citam, motivo pelo qual o mapa inicial demonstra uma certa rede

²⁸ “Gephi é um software de código aberto para visualização e análise de rede. Ajuda os analistas de dados a revelar intuitivamente padrões e tendências, destacar valores discrepantes e contar histórias com seus dados. Ele usa um mecanismo de renderização 3D para exibir grandes gráficos em tempo real e acelerar a exploração. O Gephi combina funcionalidades integradas e arquitetura flexível para: explorar, analisar, espacializar, filtro, grupo, manipular, exportação todos os tipos de redes. O Gephi é baseado em um paradigma de visualização e manipulação que permite a qualquer usuário descobrir redes e propriedades de dados. Além disso, ele foi projetado para seguir a cadeia de um estudo de caso, do arquivo de dados aos bons mapas imprimíveis” (GEPHI, 2019).

articulada entre as entidades em si de forma não explicitamente hierárquica, mas que concorre internamente e complementa-se servindo aos próprios interesses.

É evidente que a diversidade de atores sociais que integram o MCE, como associações, fundações e banco, demonstra a importância de se compreender tipos de vinculações e de estratégias que esses atores vêm constituindo em torno de um movimento que tem como bandeira e princípios a “melhoria da educação pública” sob o próprio conceito de qualidade mercantil.

Na perspectiva de compreender os antecedentes que mobilizam os atores que integram o MCE, demonstra-se, neste capítulo, a identificação de cada um deles de modo a revelar os percursos, intencionalidades e experiências por eles desenvolvidas, no âmbito das políticas educacionais de caráter interfederativo, bem como reconhecer como as pesquisas acadêmicas, em particular, interpretam a interlocução de cada um dos atores do terceiro setor que integram o MCE, atuando nas políticas educacionais

A partir do reconhecimento da natureza civil e da atuação de cada ator social reconhecido no terceiro setor que integra o MCE, analisa-se a sua atuação, nos poderes da Federação brasileira, em particular a aproximação com os Executivos, nacional e subnacionais, bem como com os Legislativos. O objetivo é compreender o contexto da complexa rede de ação social e suas influências nas políticas educacionais interfederativas, no que tange a focalizar esforços em razão do regime de colaboração, estatuto essencialmente interfederativo.

Reconhece-se o terceiro setor de interesse empresarial nas entidades, representantes e integrantes do MCE, coadunando com Martins (2016, p. 12) por se considerar que essas entidades têm

[...] suas estratégias, essencialmente no que tange ao fomento da filantropia, do voluntariado e da responsabilidade social empresarial, se efetivam através de uma ação organizada que ultrapassa o âmbito da produção e da lucratividade imediata. Ademais tais grupos procuram influenciar em outras áreas, como o poder político institucional e a sociedade como um todo, através de pactos com outros segmentos de classes ou setores sociais.

Por sua composição, o terceiro setor pode ser definido como entidades constituídas de forma:

[...] (i) estruturadas; (ii) localizadas fora do aparato formal do Estado; (iii) que não se destinam a distribuir lucros auferidos com suas atividades entre os seus diretores ou entre um conjunto de acionista; (iv) autogovernadas; (v) que envolvem indivíduos num significativo esforço voluntário; (vi) que produzem bens e/ou serviços de uso coletivo. Esta definição reúne sob uma única rubrica uma variedade de tipos organizacionais de grande complexidade (PNUD/IPEA, 1996, p. 146).

As transformações realizadas ao longo da década de 1990, no Estado brasileiro e na educação pública nacional, foram determinadas em grande parte – e de certo modo orientadas – pelo panorama de reestruturação das políticas sociais, econômicas e globais dirigidas a partir de princípios de organismos multilaterais, como o BM, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e, também, o BID (SHIROMA, 2016).

Dentre essas reestruturações, a configuração do terceiro setor, no Brasil, gradativamente, introduziu investimento social como mecanismo para potencializar a inserção do capital privado aplicado com objetivo social e sustentabilidade financeira (MILANI, 2008). Ao considerar a ação social de certos integrantes do terceiro setor, vinculados a interesses empresariais e corporativos, esse comportamento responde à agenda, cada vez maior, do empresariado (BALL, 2014) no âmbito político, social, global e local.

Nessa agenda global, analisada por Ball (2014) e Shiroma (2016), encontra-se, na regulação de OSs sem fins lucrativos, no âmbito jurídico institucional do Estado brasileiro, a atuação dessas nas políticas sociais, com destaque às políticas educacionais. Esse desempenho confere novas formas à democracia e ao Estado, cedendo lugar à colaboração do mercado e impelindo-o à mobilização social organicamente vinculada aos modelos e princípios, por vezes adversos aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, como disposto na CF de 1988:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Desse modo, é possível compreender o MCE, caracterizando-o em convergências com ações desenvolvidas a partir e antes de sua constituição, na atuação das

entidades que o compõem, em políticas educacionais interfederativas no empenho de desenvolver conhecimentos voltados à formulação de políticas e à resolução de problemas que eles mesmos identificam e apresentam projetos de resolução, como será apresentado e analisado a seguir a partir das fontes documentais. Esses projetos, em geral, são financiados por parceiros integrantes de suas redes na definição de modelos fluidos para o regime de colaboração e têm entre eles também os entes federados como meros “parceiros passivos”.

Essa inserção mais ativa e expressiva do terceiro setor, se implementou no bojo da descentralização da reforma do Estado, na década de 1990, com a expectativa de obter legitimidade, orientado sob a égide de novos modelos globais de governança corporativa que influenciam o Estado, grupos de interesse empresarial,²⁹ que já possuíam histórico de atuação no âmbito da educação pública, por meio da ação do TPE, por exemplo, bem como de outras entidades que compõem o MCE, organizando-se e constituindo o que reconhece-se, nesta pesquisa, como uma nova rede de ação social estratégica de atuação, a exemplo do que se implementou na configuração do TPE que, nas palavras de Martins (2016, p. 37), agregou

[...] interesses antes dispersos, só seria possível a partir da capacidade de liderança de certos intelectuais que, ao mesmo tempo, poderiam conformar, através de uma intrincada e complexa teia de relações, uma rede de membros e instituições com poder de alcance, penetração e influência nas mais diversas classes e frações de classe, articulando interesses comuns de grupos empresariais, governos e segmentos da sociedade civil.

Para Martins (2004), desde 2006, principalmente com a institucionalização do TPE, houve um intenso movimento de empresas e corporações que iniciaram de modo sistemático um processo de consolidação e redução da sociedade civil à noção de “terceiro setor” a partir de incentivo às práticas de “voluntariado” que passaram a legitimar empresas (privadas e com fins lucrativos) como “cidadãos”, “socialmente responsáveis”. Esse mesmo *modus operandi* parece se implementar na articulação

²⁹ A respeito da complexa trama de articulação e composição do TPE, Martins (2016) indica, como principais grupos empresariais ligados à entidade, em sua origem, considerando que alguns desses grupos representam grandes corporações que complexificam a compreensão de atuação e a rede estabelecida na configuração inicial: Grupo Gerdau, Votorantim, Metal Leve S.A., Grupo Camargo Correa, Suzano Holding S.A., Irmãos Klabin & Cia., Grupo Orsa, Grupo Odebrecht, Ambev/Inbev, Grupo Itaú/Unibanco, Bradesco, Banco Santander, Citibank Brasil, Grupo Pão de Açúcar, Grupo Dpaschoal, Grupo Graber, Ambev, Organizações Globo, Grupo Abril, Grupo RBS de Comunicação/TV Rede Brasil Sul, TV1, Rede Bahia Comunicação, Grupo Bandeirantes, Grupo Ypy Publicidade e Marketing, Lew’Lara/Tewa Publicidade, Telefônica, Grupo Promon, Grupo Santillana/PRISA (Avalia - Assessoria Educacional), Grupo Positivo, Yázigi Internexus.

e atuação do MCE, contudo com foco nas políticas de educação interfederativa, definindo o regime de colaboração como escopo central de ação.

O MCE se articula, a exemplo do exposto por Martins (2004, 2016), a partir de um entrecruzamento e alinhamento de agendas e pautas do empresariado com o terceiro setor para atuação na educação, coordenada, de início e aparentemente, pelo BID, em ação realizada em outubro de 2016.

Segundo Abrucio (2017), a convite do BID, foi realizada reunião, sob forma de uma mesa temática, intitulada “Regime de colaboração federativa na educação”, no âmbito do Conselho Consultivo da Sociedade Civil (ConSoc) do banco, na sede do TPE, com o objetivo de identificar a intenção das organizações com vistas a articular e integrar uma agenda de pauta comum.

Lançado oficialmente no dia 30 de novembro de 2016, o MCE declara ter por objetivo apoiar e fomentar a cooperação e a colaboração entre os entes federados na gestão das políticas públicas de educação. Seu foco é a melhoria do ensino, atuando em duas ações estratégicas: a produção e a disseminação de conhecimento sobre experiências de colaboração, conforme será exposto por Borges (2017), a seguir.

Nessa oportunidade, o TPE, a Fundação Itaú Social, a Fundação Lemann, o Instituto Ayrton Senna, o Instituto Natura, o Instituto Unibanco e o Instituto Positivo³⁰ compuseram essa estratégia de ação e mobilização, definindo o regime de colaboração como eixo central de articulação (ABRUCIO, 2017) e iniciaram a implantação do MCE. Estabeleceram, então, como estratégias de atuação, direcionar esforços focalizados na produção e na disseminação de conhecimento e *advocacy*³¹ na comunidade do campo educacional (MCE, 2019). Para tanto,

³⁰ Desde 2018, o Instituto Conceição Moura, que desenvolve projetos na área de educação socioambiental e gestão escolar, também passou a integrar o MCE. Essa instituição se caracteriza como organização privada sem fins lucrativos e é mantida pelo Grupo Moura.

³¹ Considera-se como *advocacy* “[...] um conjunto de atividades estrategicamente coordenadas que objetivam defender os interesses de uma causa e promover mudanças de opiniões e conceitos por intermédio do engajamento de atores públicos e privados em prol de um objetivo em comum” (SILVA, 2017, p. 414), o que permite afirmar que *advocacy* implica uma ação social, estratégica e sistematicamente planejada com vista a influenciar opiniões dos tomadores de decisão, principalmente de políticas públicas com o intuito de potencializar esforços por meio da cooperação a fim de obter mais eficácia, eficiência e efetividade em composição de redes. Contudo, há que se considerar que essa ação pode representar os pontos de vista de um único grupo, seus interesses e demandas de sua própria agenda, organizada, formal ou informalmente, com o objetivo de exercer pressão sobre uma determinada política pública e, assim, influenciar seus resultados e consolidar novos mercados.

elegeram a produção de conhecimento e a difusão de experiências com a intenção de influenciar políticas públicas interfederativas em regime de colaboração.

No Brasil, sobretudo a partir dos anos 2000, diferentes atores, a exemplo de OIs, atores do terceiro setor, intelectuais e *think tanks*, vêm implementando variadas estratégias no sentido de corroborar a necessidade de adotar determinados princípios e imprimir qualidade mercantil à educação e à escola pública.

Desse modo, essas organizações e/ou atores individuais de investigação política atuam como empreendedores, proferindo conselhos sobre problemas sociais diversos com estudos, relatórios e defesa intelectual acadêmica em eventos que induzem uma legitimidade e consenso aos interesses contratantes (STONE, 2000). Assim, como peritos independentes e “neutros”, facilitam o trânsito em ambientes políticos partidários variados, substituindo o diálogo e a diversidade próprios do processo de avaliação e de qualidade para a educação.

Contudo, como identificado na realidade, a consolidação de uma mudança de perspectiva pela via da responsabilização participativa não se realizou e esta pesquisa interpreta, portanto, a inserção da responsabilização verticalizada que foi implementada e imposta pelo consenso dessas entidades de interesse empresarial (e outras), definindo e alinhando as políticas públicas de educação.

Reconhece-se, com esses autores, que as ações sociais desses atores são estrategicamente planejadas de modo a legitimar-se, identificando e (re)conceituando prioridades na implementação da “eficiência social”. Isso é constatado na produção e na disseminação de conhecimentos e práticas, em estreita conexão com o conhecimento econômico, utilitarista e com a demonstração de resultados, que, como analisado na revisão bibliográfica por autores diversos, não se adaptam em sua essência, à educação, à escola, nem à esfera pública.

Nessa perspectiva, há agendas de pesquisa e produção de conhecimento que justificam a legitimidade e expertise para certas entidades em determinados modelos de ação social, garantindo sua centralidade ainda que difusa, desqualificando, esvaziando e silenciando saberes locais e próprios, como a ação estatal e a participação democrática e popular, valendo-se da filantropia desinteressada e da colaboração do terceiro setor. Concebe-se, assim, que apoiar a produção de conhecimento para políticas também é fazer uma política de conhecimento que

legítima (ou impõe) veladamente seus próprios princípios e interesses em ações racionais, planejadas e estruturadas estrategicamente por meio das redes.

Essa influência pode, também, ser conhecida em outros atores mobilizados na rede que compõem o MCE, em publicações, relatórios de pesquisa e assessorias realizadas por pesquisadores sob encomenda às entidades, como para o Instituto Positivo (ABRUCIO, 2017), Instituto Natura (ABRUCIO, 2016), Fundação Itaú Social (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2017). Outros estudos são realizados com o aporte financeiro de entidade do terceiro setor, voltando-se a planejamentos, avaliação de impacto e análises de ações e práticas interfederativas à educação e tendem a consolidar a estratégia de legitimidade do discurso e sua intervenção.

Para melhor compreender o MCE e essa rede integrada de atores sociais que se constituiu para intervir na educação pública, com o objetivo de voltar-se ao regime de colaboração na educação, retoma-se o contexto de emergência do movimento, o que será apresentado no item seguinte.

4.1 ANTECEDENTES DO MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO

No processo recente de redemocratização do Brasil, com a promulgação da CF de 1988, fruto de um processo de disputas e embates de diversos setores e classes sociais (FERNANDES, 1989) no movimento democrático da Assembleia Nacional Constituinte, no período de 1987-1988, mobilizou-se o diálogo democrático e intenso de percepções diversas para, sob princípios da participação social ampliada, fundamentar valores, direitos e deveres para a sociedade.

Nessa conjuntura, também se reconhece a educação, consolidada como direito social registrado na Carta Magna, como fruto do processo de diálogo e formulação de princípios, por meio de diversas entidades, dentre as quais se destaca a atuação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), lançado em 9 de abril de 1987. Esse evento reivindica “[...] um projeto para a educação, como um todo e não apenas para a escola (embora esta, na modalidade pública, seja o centro principal de suas atenções)” (GOHN, 2001, p. 78), o que consolidou e implementou o projeto em tensões entre setores da sociedade, nesse caso, em especial, entre disposições democráticas e interesses públicos em defesa de direitos universais e o setor privado, almejando também a ampliação de mercado. De acordo com Adrião e Camargo (2007, p. 66),

O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública apresentou à Comissão Constituinte encarregada das discussões sobre o capítulo da educação a seguinte redação para a formulação do texto constitucional: gestão democrática do ensino, com a participação de docentes, alunos, funcionários e comunidade [...]. De modo oposto, o segundo setor, ligado aos interesses privados do campo educacional e composto, tanto por representantes ligados às escolas confessionais, contrapunham-se a tal formulação.

A feição processual de transição para a democracia e o caráter popular e dialógico, característicos do texto promulgado na CF de 1988, culminaram na consolidação do federalismo cooperativo como forma essencial do Estado brasileiro. Impelido e orientado pela agenda global multilateral, o Estado implementou, na década de 1990, uma série de reestruturações a partir do PDRAE (BRASIL, 1995). Na dimensão institucional-legal, favoreceu a organização de entidades de interesse público não estatal, como OSs e/ou Oscips. Essas entidades foram qualificadas como organizações privadas sem fins lucrativos (BRESSER-PEREIRA, 1997), em conformidade com o Código Civil, com atuação orientada à garantia de direitos sociais (e públicos) reconhecidos como integrantes do terceiro setor.

Admite-se que, já nos idos dos anos de 1980, pós-promulgação da CF de 1988, as relações federativas demonstravam sua complexidade no tocante às interações entre o Estado (com a indefinição, por exemplo, do regime de colaboração, previsto no parágrafo único do art. 23 e no caput do art. 211) e as relações com o mercado (privado). Passados dez anos de sua promulgação, inclui-se uma nova identidade civil com a inserção de outros atores sociais nessa complexa relação com uma nova identidade não estatal, mas de direito privado.

O terceiro setor, assim, configura uma identidade jurídica sem fins lucrativos com instrumentos fluidos de relação com a Administração Pública e adequados à construção de legitimidade social, velando interesses e valores sob o argumento da filantropia beneficente da ação social empresarial (PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009).

Esse modelo de atuação e foco de ação social empresarial tem seus objetivos orientados pelo impacto mensurado das intervenções. Difundido em experiências diversas, no Reino Unido e nos Estados Unidos, encontra base em Kania e Kramer (2011).

Esses autores consideram que o impacto coletivo da ação empresarial e do objetivo social se baseia em: estabelecer agenda e pauta comuns; definir um sistema de medição compartilhada para fixar indicadores; promover o reforço múltiplo de atividades encorajadas por meio de comunicação contínua e consolidada com a criação de grupos e equipes comprometidos e dedicados, a fim de colocar atores públicos e entidades do terceiro setor para interagir coletivamente, articulados na gestão social da pauta (KANIA; KRAMER, 2011). Isso com o intuito de consolidar princípios e valor social à marca e à empresa, bem como obter legitimidade para sua ação social.

A disseminação, no Brasil, de conceitos e práticas de responsabilidade social corporativa teve forte contribuição, durante os anos 2000, de entidades, como o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social (Instituto Ethos)³² e o Grupo de Investidores Sociais do Brasil (Gife).³³ Essas instituições têm fomentado e consolidado o entendimento de que as instituições devem se preocupar com as consequências sociais da sua atividade na comunidade em que estão instaladas, responsabilizando-se por todos aqueles com quem mantêm relacionamentos – de acionistas e colaboradores até clientes, governo e comunidade.

Dias e Duarte (1986) identificam um conjunto de valores em torno do qual opera a responsabilidade social, a saber: alcance ampliado do encargo da empresa, para além de seu público interno; superação da prescrição legal em busca de ampliação do alcance e da legitimidade moral; adequação às demandas sociais em contexto socioeconômico.

Assim, para além das reações perante o desenvolvimento das liberdades (institucionais, políticas e sociais) e da autonomia, aliadas à extensa interação entre diversos atores (de direito privado), em diferentes situações e sob uma rede complexa de interesses, tornam-se chave a interpretação, condições e reações na –

³² O Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social é uma Osciip cuja missão é mobilizar, sensibilizar e ajudar as empresas a gerir seus negócios de forma socialmente responsável, tornando-as parceiras na construção de uma sociedade justa e sustentável (INSTITUTO ETHOS, 2019).

³³ O Gife é a associação dos investidores sociais do Brasil, institutos, fundações ou empresas. Nascido como grupo informal em 1989, foi instituído como organização sem fins lucrativos em 1995. Desde então, tornou-se referência no país no tema **investimento social privado**. “[...] Objetivo: Contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável do Brasil, por meio do fortalecimento político-institucional e do apoio à **atuação estratégica de institutos e fundações e de outras entidades privadas que realizam investimento social** voluntário e sistemático, voltado para interesse público” (GIFE, 2019, grifos nossos).

constante – (re)configuração do Estado Federativo brasileiro e a atuação desses agentes sociais nos diversos níveis de poder da Federação (Executivo, Legislativo e Judiciário).

No bojo dessa reconfiguração do Estado brasileiro e de ações sociais do terceiro setor em políticas interfederativas intervindo em políticas públicas de educação, é que se situam os atores sociais que compõem o MCE e o próprio movimento, como ator social, amparado pelo contexto de tensões entre princípios, valores, interesses e práticas públicas e privadas.

No cerne dessas ações, o BID, o TPE, a Fundação Itaú Social, a Fundação Lemann, o Instituto Ayrton Senna, o Instituto Natura, o Instituto Unibanco e o Instituto Positivo, como instituições do terceiro setor alinhadas a empresas, corporações e instituições bancárias, desenvolvem ações que autodenominam de fomento à colaboração à educação aos entes federados. Seus interesses, ainda eventualmente e não explicitamente, estão voltados a valores privados em práticas de *marketing* para impacto social, que influenciam e intervêm na compreensão e impelem ressignificados ao regime de colaboração como estatuto constitucional.

4.2 NATUREZA JURÍDICO-INSTITUCIONAL E COMPOSIÇÃO DA REDE QUE COMPÕE O MCE

O MCE, como organização, fruto de integração entre seus signatários, é composto por diversas instituições de diferentes personalidades jurídicas, como pode ser reconhecido pelas informações constantes do Quadro 3:

QUADRO 3 – INSTITUIÇÕES QUE INTEGRAM O MCE

(continua)

Nome (Razão Social)	Personalidade jurídica	Composição / Patrimônio	Ano de fundação
Banco Interamericano de Desenvolvimento	Organização internacional com personalidade jurídica de direito público internacional	Os recursos do banco são constituídos do capital ordinário de US\$ 850 milhões, de peso e título em vigor em 1º de janeiro de 1959, divididos em 85 mil ações, com um valor de US\$ 10 mil dólares cada uma (BID, 1996)	1959

QUADRO 3 – INSTITUIÇÕES QUE INTEGRAM O MCE

(continuação)

Nome (Razão Social)	Personalidade jurídica	Composição / Patrimônio	Ano de fundação
Fundação Itaú Social	Fundação	Instituída pelo Itaú S. A. (Investimentos Itaú S. A.) para gerir o Programa Itaú Social, mantendo o Banco Itaú S. A. e demais empresas e entidades que integram o conglomerado Itaú S. A. como principais mantenedores (FUNDAÇÃO Itaú Social, 2000)	2000
Fundação Lemann	Fundação	Organização familiar sem fins lucrativos de atuação voltada a parcerias com governos e outras entidades engajadas com a educação (FUNDAÇÃO LEMANN, 2019) ³⁴	2001
Instituto Ayrton Senna	Associação	Pessoas físicas e jurídicas que colaboram com o objeto social, sob as seguintes categorias: fundadores, patrocinadores, efetivos, honorários (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2016)	1994
Instituto Conceição Moura	Fundação	Organização privada, sem fins lucrativos, idealizada e mantida pelo Grupo Moura, comprometida com o desenvolvimento econômico e social do município de Belo Jardim e da Região do Agreste (INSTITUTO CONCEIÇÃO MOURA, 2019)	2014
Instituto Natura	Associação	Organização sem fins lucrativos que tem por objeto social a transformação da sociedade, com foco na promoção da qualidade de vida, com ênfase na educação. Seus associados se constituem por pessoas físicas e jurídicas que colaboram com o objeto social, sob as seguintes categorias: fundadores, patrocinadores, efetivos, honorários (INSTITUTO NATURA, 2017)	2010
Instituto Positivo	Fundação	Gestor do Investimento Social Privado do Grupo Positivo, direcionando-o para projetos que buscam o fortalecimento da educação básica brasileira (INSTITUTO POSITIVO, 2019)	2012

³⁴ O bilionário Jorge Paulo Lemann, instituidor e presidente do Conselho da Fundação, figura como o homem mais rico do Brasil e o 22º do mundo na edição de 2017 do *ranking* da Forbes, com um patrimônio estimado em US\$ 29,3 bilhões. Sua riqueza advém de sua participação acionária em grupos, como a Anheuser-Busch InBev, *holding* que controla a cervejaria Ambev, a Kraft Heinz e o Restaurant Brands International, proprietário do Burger King (MANZONI, 2017).

QUADRO 3 – INSTITUIÇÕES QUE INTEGRAM O MCE

(conclusão)

Nome (Razão Social)	Personalidade jurídica	Composição / Patrimônio	Ano de fundação
Instituto Unibanco	Fundação	Instituição responsável pelo investimento social privado do conglomerado Itaú S. A. (Investimentos Itaú S.A.) ³⁵	1982
Todos pela Educação	Associação	Associados fundadores, associados institucionais, associados mantenedores, associados efetivos, contribuinte voluntário e membros honorários (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2013)	2007

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das fontes citadas no quadro.

Um dos primeiros aspectos que se ressalta da leitura do Quadro 3 situa-se justamente no aumento significativo de entidades que se constituíram no início dos anos 2000, seguindo a disposição do Estado em busca das parcerias com esse “novo setor” da sociedade.

O Quadro 3 permite também identificar que a composição das entidades que integram o MCE, para além da razão social das entidades, impele à compreensão sobre a personalidade jurídica e a distinção necessária entre fundação e associação e seus significados na identidade de cada ator social.

É possível ainda identificar, no Quadro 3, Instituto Natura, Instituto Ayrton Senna, Todos pela Educação, constituídos como associações e as demais entidades (exceto do BID) instituídas como fundações e, portanto, é um aspecto expressivo na relação e constituição patrimonial dessas entidades com relação às suas mantenedoras e fundadoras.

OSs e Oscips constituem-se em associação ou fundação, nos termos do Código Civil (CC) brasileiro (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), que, em seu art. 44, estabelece como “[...] pessoas jurídicas de direito privado: as associações, as sociedades, as fundações, as organizações religiosas, os partidos políticos”

³⁵ Em 3 de novembro de 2008, Itaú e Unibanco fundiram suas operações financeiras, formando a holding conglomerada Itaúsa – Investimentos Itaú S.A., que investe em empresas atuantes em diversas áreas, como os setores financeiro, indústrias de painéis de madeira, louças e metais sanitários, revestimento cerâmico, vestuário, calçados e gasodutos.

(BRASIL, 2002). As pessoas jurídicas, segundo o CC, podem ser de direito público ou de direito privado, conforme o art. 40. “As pessoas jurídicas são de direito público, interno ou externo, e de direito privado”.

Considerando-se as pessoas jurídicas de direito público temos, no Quadro 4

QUADRO 4 – PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO

DIREITO PÚBLICO	
Interno	Externo
Entidades que compõem a Administração Pública (os entes federados), as autarquias e as demais entidades criadas com esse caráter por lei (art. 41)	No sentido de internacional – são os Estados estrangeiros e demais pessoas regidas pelo Direito Internacional Público (Organização das Nações Unidas (ONU); Organização Mundial do Comércio (OMC), por exemplo) (art. 42)

Fonte: Elaboração do autor a partir de Brasil (2002, arts. 41 e 42).

Pessoas jurídicas de direito privado são aquelas instituídas por iniciativa de particulares e definidas, nos termos do art. 17, § 2º, da CF de 1988, como associação, fundação ou sociedade. Pessoas jurídicas de direito privado desempenham atividades de interesse público, sem finalidade lucrativa. A escolha é deliberativa entre os associados, no caso das associações; instituída pelo benfeitor/fundador, no caso das fundações; e de interesse e finalidade lucrativa, no caso de sociedade. O Quadro 5, a seguir, mostra as distinções entre elas.

QUADRO 5 – PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO

(continua)

DIREITO PRIVADO			
	Associação (CC, art. 53)	Fundação (CC. art. 62)	Sociedade (CC, art. 981)
Tipificação e identidades jurídicas	Entidade criada por agrupamento de pessoas. Não há impedimento de que se desenvolva atividade econômica,	Entidade instituída por escritura pública ou testamento que realiza a dotação especial de bens livres,	Entidade estabelecida por agrupamento de pessoas

QUADRO 5 – PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO

(conclusão)

DIREITO PRIVADO			
	Associação (CC, art. 53)	Fundação (CC. art. 62)	Sociedade (CC, art. 981)
	contudo a distribuição de lucros é restrita. Elabora-se um Estatuto Social para definir os direitos e obrigações dos associados, cuja alteração cabe somente a eles, inclusive no que disser respeito à finalidade institucional	especificando a finalidade a que se destina e declarando, se quiser, a maneira como será administrada	que se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados
Finalidade	Com finalidade comum e não lucrativa	Definida por dotação patrimonial, com finalidade atribuída em escritura pública, não lucrativa	Exercício de atividade econômica, partilhando, entre si, os resultados e os lucros

Fonte: Elaboração do autor a partir do Código Civil Brasileiro (BRASIL, 2002).

Isso significa, portanto, que a definição de finalidade social das associações está restrita aos sujeitos que compõem o corpo de associados, seus interesses, autonomias, poder etc. Nas fundações, por outro lado, o núcleo central é o patrimônio atribuído à instituição, geralmente administrado por um Conselho Curador (que define a forma de atuação), um Conselho Administrativo ou Diretoria (que

executa as finalidades a ela atribuídas) e um Conselho Fiscal (que acompanha as receitas e despesas da entidade).

A consolidação desse novo ator social, gradativamente reconhecido como terceiro setor, pode-se dizer que significa uma estratégia de deslegitimar o Estado de suas funções em ações não estatais. Dessa forma acaba cooptando fundos públicos e dirigindo políticas públicas, reduzindo o aparato e estrutura do Estado, pressionando, inclusive, uma retração e pressão pela diminuição tributária em razão de atividades realizadas por essas entidades.

Vale ressaltar que

[...] o termo 'instituto', embora componha a razão social de algumas entidades, não corresponde a uma espécie de pessoa jurídica, podendo ser utilizado por entidade governamental ou privada, lucrativa ou não lucrativa, constituída sob a forma de fundação ou associação (INSTITUTO PRO BONO, s.d., p. 14).

As entidades são, portanto, qualificadas como OSs ou Oscips, mas em termos jurídicos se enquadram como associações ou fundações, conforme o Código Civil Brasileiro (BRASIL, 2002).

Constituídos como entidades de direito privado, sem fins lucrativos, esses atores redefinem o que Peroni (2013) compreende como novas fronteiras entre o público e o privado, impelindo à reflexão sobre a garantia dos direitos públicos e sociais. Leva a sociedade, em geral, a desassociar o público do estatal ou, dito de outro modo, inaugura o público não estatal, sob o argumento da filantropia que opera em duplo papel. Sobre esse aspecto, Peroni, Oliveira e Fernandes (2009, p. 767) destacam:

[...] Prover serviços sociais e científicos em bases competitivas e exercer o controle social. Nessa direção, cabe ao Estado transferir ao setor público não-estatal (ou setor não-lucrativo) a execução de serviços sociais e científicos (escolas, hospitais, institutos de pesquisa), mantendo, no entanto, o seu papel social democrata de principal provedor de fundos (financiamento) para essas atividades.

Peroni (2013) identifica a redefinição das fronteiras entre o público e o privado na gestão e atuação do Estado, principalmente nas políticas de educação e saúde. Assim, entidades sem fins lucrativos, ainda que de direito privado, quando articuladas a partir de grupos de apoio e pesquisa, grupos comunitários, movimentos sociais, populares ou acadêmicos, constituem-se como associações, pois não dispõem de patrimônio inicial. Entidades mantidas e/ou financiadas/patrocinadas por

grandes instituições, grupos fomentadores de projetos ou grandes corporações patrimoniais optam por formar fundações, partindo de um patrimônio cedido por meio de doação em vida e dirigido a uma finalidade indicada pelo benfeitor.

Contudo, como afirma Nogueira (2004), a democratização e participação social efetiva em mecanismos de controle e processo do aparato administrativo não estão evidentes no PDRE, tampouco nas normas que implantaram OS e Oscip. Desse modo, em suas conclusões, Nogueira (2004, p. 184) apresenta o seguinte posicionamento:

[...] os princípios jurídicos da isonomia, da improbidade, da moralidade e da publicidade como orientadores da adequação das normas relativas às OSCIPs ao sistema jurídico em vigor, de sorte a possibilitar uma gestão administrativa compatível com o Estado Democrático de Direito, afastando relações clientelistas, e ainda, o da participação social nas escolhas das atividades a serem fomentadas, nas escolhas das entidades prestadoras do serviço e na fiscalização permanente dos serviços prestados por entidades qualificadas, como preocupação e precaução de primeira ordem.

Esse argumento de Nogueira (2004) dialoga com um princípio constitucional e normativo à educação brasileira, fruto de conquista e consolidação na Assembleia Nacional Constituinte de 1988, no Brasil, e presente em outros textos normativos que compreendem a gestão democrática dos sistemas de ensino público como princípio essencial à ética pública, estatal e transparente na gestão dos sistemas. Esses aspectos são considerados a partir dos dispositivos da CF de 1988 nos seguintes termos:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão **em regime de colaboração** seus sistemas de ensino.
 § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Além da CF de 1988, vale chamar a atenção para o que é normatizado na LDBEN, no que tange à autonomia dos sistemas, como disposto no art. 15 da Lei nº 9.394/1996:

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de **autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira**, observadas as normas gerais de direito financeiro público (BRASIL, 1996, grifo nosso).

Esses dispositivos (autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira) colocam a relevância de pensar a distorção em curso da escola e da educação como espaços democráticos potencializados pela participação popular sobrepostos por modelos de gestão pública sob intervenção e interação de atores de interesses juridicamente situados como de direito privado que se estabelecem no campo das parcerias do Poder Público nos diversos níveis da Federação, inclusive do terceiro setor de interesse empresarial.

Nesse caso, torna-se fundamental refletir sobre como Estado e sociedade se vinculam, e dialogam, pela manutenção da democracia, aos mecanismos de gestão democrática, essenciais e constitucionais à educação nacional e aos mecanismos de colaboração interfederativa. Sendo assim, considera-se emergencial indagar sobre a natureza e as finalidades dos diversos atores que integram o MCE, a fim de compreender que formas de diálogos e articulações eles promovem com as instâncias públicas.

Apresentam-se, a seguir, a natureza jurídico-institucional de cada entidade que compõe o MCE, bem como ponderações acadêmicas sobre suas atuações em políticas educacionais interfederativas (e eventualmente intergovernamentais) mais expressivas, ainda que, ressalte-se, o foco da pesquisa seja a ação e intervenção do terceiro setor (representado por essas entidades) nas políticas educacionais em relações interfederativas, como apresentado na introdução desta pesquisa.

4.2.1 Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

O BID, estabelecido em acordo multilateral no ano de 1959, tem atualmente 26 países membros mutuários (aqueles que recebem o empréstimo no contrato mútuo) na América Latina e no Caribe: Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá,

Paraguai, Peru, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela,³⁶ com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social dos países membros, individual e coletivamente (BID, 2019).

Até o primeiro semestre de 2018, o BID apresentava em seu *site* as seguintes prioridades de ação institucional: “[...] **promover o desenvolvimento através do setor privado [...]**. (BID, 2018b, grifo nosso) como é possível identificar na Figura 3.

FIGURA 3 – PÁGINA INICIAL DO SITE BID/BRASIL (2018)



Fonte: BID (2018, grifo nosso). Disponível em: <https://bit.ly/2SaPLb9>. Acesso em: 3 de mar. 2018b.

Atualização posterior ao referido acesso ao site, contudo, redefiniu a apresentação da instituição. Atualmente se registra

³⁶ Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Países membros mutuários**. Disponível em: <https://bit.ly/2RDSHSI>. Acesso em: 8 fev. 2019.

As áreas atuais de intervenção do Banco incluem três desafios de desenvolvimento – inclusão social e equidade, produtividade e inovação e integração econômica – e três temas transversais – igualdade de gênero e diversidade, mudança climática e sustentabilidade do meio ambiente, e capacidade institucional do Estado e Estado de direito (BID, 2019a).

Essas prioridades estavam conforme às do documento intitulado “Brasil: Estratégia de país” (BID, 2012), que definia, para o período de 2012 a 2014, os seguintes objetivos estratégicos para sua atuação no país: estimular a inclusão social e produtiva; melhorar a condição da infraestrutura do país; promover o desenvolvimento de cidades sustentáveis; melhorar a capacidade institucional das entidades públicas; melhorar a gestão dos recursos naturais e as mudanças climáticas; e promover o desenvolvimento por meio do setor privado.

Estudando os documentos institucionais do BID, inferimos que eles indicam, para o período de 2016 a 2018 (BID, 2016), uma redefinição de estratégias para o Brasil, concentrando-se em três áreas:

[...] aumento de produtividade e competitividade; redução da desigualdade e melhoria dos serviços públicos; e fortalecimento das instituições nos três níveis de governo com foco em fomentar e implementar Parcerias Público-Privadas para o Desenvolvimento (PPPD) (BID, 2016, p. 52, tradução nossa).

Além disso, enfatiza a implementação de PPPDs ao modelo do Sistema Único de Saúde (SUS), como forma de redistribuição e descentralização dos recursos, com atuação e gestão empresarial que favorecem o desenvolvimento (BID, 2016). Como principal case de sucesso no país, o banco entende que deve orientar os futuros projetos de PPPDs também para a educação e saneamento básico no Brasil, fomentando, por exemplo, o SNE, até hoje não implantado em nosso país.

A discussão sobre o SNE é relevante e necessária, na medida em que desvela concepções distintas na organização e na gestão da educação, secundadas por processos complexos de interpenetração entre as esferas pública e privada na disputa pelo fundo público, num cenário de minimização do papel do Estado face às políticas públicas (DOURADO, 2018, p. 495).

Além disso, faz-se necessário considerar, nesse contexto, que pesquisas, como a de Silva (2013, p. 112), indicam que

[...] não é possível tratar o SNE em termos de sistema único tal como ocorre com o SUS (cujo acesso se dá sempre de uma única forma, conforme a complexidade do serviço) ou a Gestão Única do Mato Grosso (cuja gestão integrada busca dar unidade à escola em todo o território do estado). Ainda assim, considera-se que na concepção de sistema subjacente ao SNE, está a ideia de unidade de elementos intencionalmente organizados para responder ao direito social à educação.

A compreensão, contudo, de replicar o modelo do SUS ao SNE mantém-se, ainda que veladamente, nas disposições do banco como estratégia também de quase mercado para as entidades do terceiro setor e mesmo do mercado privado.

O BID (2016) reconhece que a atuação na área de educação, como setor social, é um desafio complexo, tendo em vista o objetivo de aumento de produtividade considerada na elevação das condições de qualidade, a fim de constituir sistemas eficientes, que favoreçam o aumento das taxas de emprego formal e ambientes empreendedores voltados ao setor privado. Isso sem mencionar, no documento supracitado, a soberania e autonomia federativa, princípios da CF de 1988 (BRASIL, 1988).

Melgarejo (2017), por exemplo, ao analisar a agenda do BID para a educação, detendo-se no empréstimo realizado à Prefeitura Municipal de Florianópolis, indicou que esse tipo de estratégia representa uma ação velada sob o pretexto de combater a pobreza que se desdobra num estreitamento e barateamento direcional da formação docente: institui o *coaching*; acentua o controle sobre o trabalho curricular docente com foco nas avaliações, implementando políticas meritocráticas e de *accountability* para definição da remuneração; fomenta políticas de *vouchers* e outras formas de privatização indiretas que vão desde as práticas de terceirização da gestão à implementação de materiais didáticos.

Considerações que se coadunam com as de Farias (2014), que reforça a interferência do BID nas decisões relativas às políticas públicas e, por conseguinte, no processo de formação da sociedade brasileira sob intensa e constante ingerência de empréstimos atrelados à melhoria de indicadores de desempenho às áreas de educação e combate à pobreza.

Autores como Farias (2014) e Melgajero (2017) corroboram a compreensão de uma agenda global em destaque e articulada no sentido de implementar e regulamentar políticas públicas, inclusive de educação, em países em desenvolvimento, em

particular, o Brasil. Indicam também essas disposições em agendas de outras entidades em disputar os recursos públicos, bem como pela gradativa inserção de princípios e valores de mercado na gestão de políticas públicas no país, como mostrado por Tello e Mainardes (2015).

Essa influência e ingerência, bem como a intervenção nas políticas públicas por parte do BID podem ser reconhecidas considerando-se dados do próprio BID (2016) que apresentam 62 operações realizadas com garantia soberana³⁷ (sem risco de inadimplência) do Estado brasileiro (e seus entes subnacionais), entre maio de 2012 e dezembro de 2014. Dessas operações 91% dos termos de empréstimos contraídos pelo Brasil com garantia soberana têm ênfase em políticas públicas subnacionais, no âmbito de Estados e municípios.

Essa tendência da instituição, em influenciar e induzir – por meio dos empréstimos e, indiretamente, por contrapartidas, princípios e práticas a serem implementados com os montantes envolvidos nas operações – a regulação das políticas públicas, seja de âmbito nacional, seja dos entes subnacionais, impõe princípios e valores à estrutura do Estado brasileiro, por vezes, antagônicos à ética federativa colaborativa.

Analisando as reformas propostas e implementadas pelo governo brasileiro decorrentes de orientações de órgãos internacionais de financiamento, como o BID, Santos (2008), a partir do observatório de gestão escolar democrática, afirma que essas diretrizes são assumidas veladamente pelas elites locais em acordo com projetos de agendas globais. Atuando em nome da responsabilidade social, constroem, consolidam e legitimam consensos, gerando dividendos políticos, sociais e financeiros em parcerias e estratégias mercadológicas orientando políticas, inclusive, estruturantes.

Outra dimensão apontada pelo Observatório de Gestão Escolar Democrática (Observe) da Universidade Federal do Pará (UFPA) é a compreensão de que o uso de avaliações, para o estabelecimento de *rankings* e estímulo à competição, influenciado pelo BID e outros OIs, desconsidera condicionantes essenciais, como localização, nível socioeconômico, capital cultural e econômico dos alunos.

³⁷ Esse tipo de garantia é assim descrito pelo Tesouro Nacional (2019): o Sistema de Garantias da União é um dos pilares do regramento fiscal do Brasil, estruturado para assegurar o equilíbrio das contas públicas e a responsabilidade dos agentes na condução da política fiscal, assim como garantir o enquadramento legal quanto à natureza do endividamento dos entes públicos, incluídos os da esfera federal e subnacional.

Com isso essas instituições multilaterais, como o BID, consolidam a “privatização encoberta” (BALL; YOUDELL, 2007) ou, em sentido *lato sensu* (BARROSO, 2005; LIMA, 2018), tornam a Administração Pública permeável e à mercê de recomendações e influências dos organismos internacionais de financiamento e de ações do terceiro setor de interesse empresarial. Nesse caso, de acordo com suas arquiteturas políticas, ideológicas, econômicas e sociais, diminuem cada vez mais as fronteiras, princípios e práticas do público e do privado.

Esse conflito de arquiteturas e práticas em disputa, como enfatizado por Souza (2007), reflete o lugar que a gestão escolar assume na administração e a tensão entre o público e o privado na disseminação de certos valores no interior das escolas e das práticas/projetos implementadas/os por agentes externos atuando, direta ou indiretamente, no interior da escola e/ou do sistema. Segundo a autora, toda a estrutura do sistema de educação é influenciada pela disseminação do BID como reprodutor do capital, produção do consentimento ideológico, mecanismo de realização de valor, por meio da redução à condição de mercadoria, considerada como serviço não exclusivo do Estado. Nesse processo, a participação democrática e a decisão, aprovação ou reprovação de todo e qualquer projeto proposto (ou imposto) pelo Poder Público à escola são silenciados.

Apesar do que indicam as pesquisas acadêmicas, as ações estratégicas do BID abrangem desde aspectos da macroeconomia (e economia global), em razão da consecução de objetivos para educação, como também aperfeiçoam a qualificação profissional por meio da revisão de currículos e da introdução de novas metodologias e didáticas. Essas práticas possibilitam análise de desempenho e fortalecem a oferta de serviços de educação por meio de PPPDs (BID, 2016).

Ações essas que já são percebidas em uma privatização interna das ofertas públicas, seja na indução de princípios alinhados aos empréstimos da agência de fomento e desenvolvimento, seja como apoio a entidades do terceiro setor, alinhadas aos princípios empresariais e corporativos que têm assumido, com a colaboração do BID, a implementação e articulação inicial do MCE.

4.2.2 Fundação Itaú Social

O Banco Itaú, criado em 1934, principal mantenedor da Fundação Itaú Social (FIS), integra uma das maiores *holding*³⁸ financeiras privadas no Brasil, a Itaúsa, que concentra decisões financeiras e estratégicas das empresas conglomeradas, com o intuito de aplicar em suas atividades a expansão de seus negócios atuando em diversos segmentos setoriais, dentre os quais se destacam: Itaú Unibanco Holding S.A. e suas controladas Banco Itaú e Banco Itaú BBA, no segmento financeiro, e Duratex, Alpargatas, NTS e Itaútec, no setor não financeiro (ITAÚSA, 2019).

Sathler (2018) destaca a expansão e o fortalecimento da *holding*, a partir de 2006, na associação com o Banco BBA Creditanstalt, que apresenta presença global e expansão exponencial no Brasil e no exterior. Essa expansão corporativa gradativa impeliu estrategicamente o conglomerado e suas subsidiárias, dentre elas, o Banco Itaú, a planos de ação de potencialização do investimento social com vistas a aperfeiçoar o investimento comercial de retorno positivo à imagem do banco por meio da inserção social.

Políticas institucionais da *holding* implantadas por meio da formalização de modelos de governança estruturados em conselhos e comitês (estratégicos e operacionais) mantêm o controle e garantem as políticas institucionais. Dentre elas, pode ser citado o investimento social privado da instituição que se consolidou em duas frentes de atuação e institucionalização jurídicas próprias: o Instituto Itaú Cultural (1987), voltado a tornar-se centro cultural, e a Fundação Itaú Social (2000),³⁹ orientada ao apoio e desenvolvimento de projetos direcionados à melhoria da qualidade da educação pública e ao fomento às ações complementares à escola (SATHLER, 2008).

No ato de sua criação, a FIS estabeleceu como objetivos:

³⁸ “Empresa que detém a posse majoritária de ações de outras empresas, ger. denominadas subsidiárias, centralizando o controle sobre elas” (HOUAISS, 2019).

³⁹ Esta pesquisa detém-se apenas nas ações da Fundação Itaú Social, pois formalmente apenas essa entidade constitui o MCE.

- I.—. Gerir projetos de interesse da comunidade, de forma ampla e objetiva, apoiando ou desenvolvendo projetos sociais, científicos e culturais, nas comunidades onde o Itaú Unibanco S.A. atua, prioritariamente nas áreas de ensino fundamental e saúde;
- II.—. Apoiar projetos ou iniciativas já em curso, sustentadas ou patrocinadas por entidades de reconhecida idoneidade (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2017).

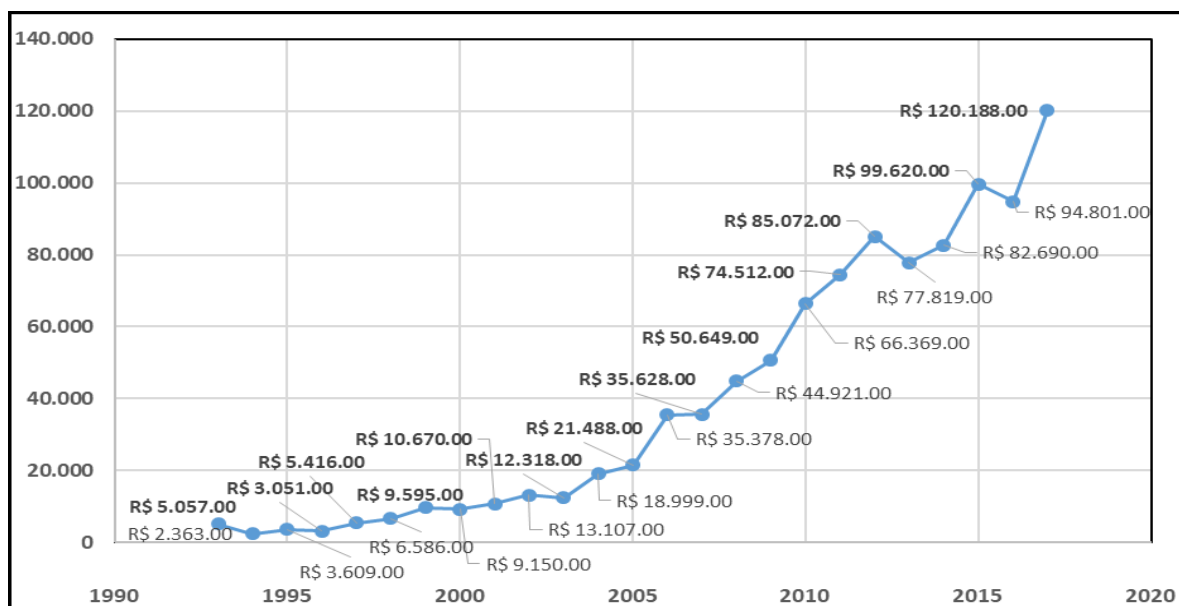
Essa constituição voltada aos projetos sociais da *holding* e às suas subsidiárias, permite à FIS o estabelecimento de parcerias desde o papel de doadoras, com pouco envolvimento operacional, até o desenvolvimento das atividades sistêmicas e orgânicas que atendam a seus objetivos institucionais. Seus programas estão reunidos em três linhas de atuação:

- a) formação (Agenda juventude, Letras e números, Escrevendo o futuro, Leia para uma criança, Melhoria da educação, Redes de territórios educativos);
- b) avaliação (Ambiente de formação, Avaliação e monitoramento, pesquisas);
- c) recursos (Agenda juventude, Destinação do imposto de renda, Investimento na sociedade civil, Edital Fundos da Infância e da Adolescência (FIA), Investimento estratégico, Prêmio Itaú-Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância), Voluntariado, Programa Novo Modelo de Escola de Tempo Integral (NMETI) (parceria entre Fundação Itaú Social, Instituto Unibanco e ICE-Brasil), Procentro (Fundação Itaú Social).

Nesse conjunto variado de opções e ações, os trabalhos da Fundação consolidam uma rede de ação social estratégica, conectando parceiros públicos e privados no desenvolvimento de políticas públicas educacionais. Favorecidas pela identidade institucional em busca de novas parcerias para potencializar o investimento social das mantenedoras, essas ações permitem, por exemplo, o apoio e integração convergente de muitos dos projetos implementados pela fundação em articulação com o MCE.

A regra de eficiência interna da Fundação limita os gastos administrativos a 5% do total investido em programas e projetos. O total de investimentos entre o período de 1990 e 2020 pode ser conferido no Gráfico 1, a seguir.

GRÁFICO 1 - INVESTIMENTO DA FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL (R\$/ANO, em milhões) 1990-2020



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados obtidos no *site* da Fundação Itaú Social (2019).

Observa-se uma evolução expressiva nos valores absolutos aplicados pela fundação em projetos sociais. Ressalta-se também que, na qualidade de fundação, essa evolução corresponde igualmente à ampliação de patrimônio de sua principal mantenedora (a holding Itaúsa) e indica que essa progressão se desenvolve com vistas a garantir o impacto social relevante à sua mantenedora refletido na receita da fundação. Isso, sem desconsiderar, ainda que não seja o foco desta pesquisa, o que significa essa evolução patrimonial e de investimento no sentido da isenção fiscal que, do ponto de vista do marketing social, se volta à própria entidade e à sua mantenedora.

Pina (2016), na perspectiva de refletir como organizações compreendem o “Investimento Social Privado” (ISP) brasileiro (constituído por empresas, fundações e associações), a partir da década de 1990, como estratégia de atuação na Administração Pública, focalizando, dentre outras instituições, a FIS e a Fundação Lemann, indica que essas atuam como aparelhos formuladores e difusores desse modo de atuação do setor empresarial. Dessa forma, legitimam suas ações sob o argumento da responsabilidade social, com vistas a consolidar o consenso em áreas sociais nas quais estariam mais bem preparadas nos planos técnico e ético-político para dirigir, inclusive, as políticas sociais sob princípios de governança e eficiência.

Assim, introduzindo argumentos, como a redução dos gastos públicos com serviços sociais, o controle do trabalho educativo sob novas práticas e valores de empregabilidade, empreendedorismo e ainda do capital humano e social, destacam a privatização, a divisão técnica do trabalho, a responsabilização e o patamar minimalista de formação como valores em processos de incorporação. Acentuam, como afirmaram também Santos (2018) e Pina (2016), o esvaziamento da participação social e democrática de muitos processos para o estabelecimento de um novo paradigma e ideologia para a dinâmica escolar, o princípio da governança e eficiência de resultados.

Outra estratégia implementada pela FIS se reconhece na contratação de pesquisas sob encomenda. A intenção é implementar a difusão de conhecimentos sistematizados, dentre os quais dois serão objetos de análise e fonte documental (do próximo capítulo). Essa opção se justifica por se articularem organicamente às concepções que norteiam, orientam e revelam princípios e valores que são difundidos em ações sociais no âmbito do MCE em relações interfederativas: “Diálogos sobre a Gestão Municipal Câmaras Técnicas de Consórcios” (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2017), desdobrada na implementação da “Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação”, e o “Relatório de implantação do Paes” (HOOGERBRUGGE, 2018) que serão analisados no Capítulo 5, por se constituírem em instrumentos norteadores para a consolidação das ações sociais do MCE.

4.2.3 Fundação Lemann

A Fundação Lemann é uma entidade patrimonial, sem fins lucrativos, criada em dezembro de 2001, em desdobramento do “[...] investimento da família Lemann em programas e instituições que estimulam o desenvolvimento de pessoas por meio da educação” (MIRANDA, 2013, p. 154).

Segundo Miranda (2013), desde os anos de 1990, a família já investia em atividades filantrópicas no campo social, com doação de bolsas para estudantes e esportistas. Com a institucionalização da fundação, contudo, voltou-se de modo mais exclusivo às parcerias direcionadas à educação pública e ao apoio a pessoas e organizações que se dedicam a apresentar soluções para os desafios sociais do Brasil sob as próprias análises e soluções. Defende o empreendedorismo com foco na qualidade,

na excelência, na equidade, orientando iniciativas para gerar transformações (FUNDAÇÃO LEMANN, 2019c).

Das ações em processo, destaca-se, do relatório anual (FUNDAÇÃO LEMANN, 2017), a atuação em favor da homologação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), na qual a Fundação Lemann integrou o Movimento pela Base Nacional Comum –um grupo não governamental constituído essencialmente por atores do terceiro setor e representantes de interesse empresarial, gestores e ex-gestores de diferentes níveis do governo que operam na área de educação. Desde 2013, esses atores fomentaram a construção de uma BNCC, recentemente aprovada pelo CNE.

Em 2017, propuseram-se o desafio de tornar a BNCC uma realidade na sala de aula, apoiando Estados e municípios com o “Guia de implementação da Base”, com o objetivo de induzir os entes federados à preparação de seus currículos em regime de colaboração com protagonismo da Fundação Lemann, empenhada, com as demais entidades, em defender e difundir as propostas da BNCC.

Além dessa ação, é possível a capilaridade de ação que o Movimento pela Base alcançou em diversos âmbitos da sociedade, nos Poderes da República, em outras instâncias, colegiadas e deliberativas, bem como nas articulações que integravam também diferentes atores do terceiro setor.

Essa mobilização, conhecida como “o Dia D da BNCC”, realizada, em 2 de agosto de 2019, em várias escolas de todo o Brasil, impeliu o estudo, conhecimento e discussão da BNCC. Foi organizada, formalmente pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), com o apoio do MEC.

FIGURA 4 – MATERIAL DE APRESENTAÇÃO PARA “O DIA D DA BNCC”



Fonte: Undime (2019).⁴⁰

Essa articulação, já desenvolvida com protagonismo da Fundação Lemann, inclusive no âmbito legislativo, foi gradativamente envolvendo a gestão executiva do MCE, principalmente em razão do debate sobre o SNE e a articulação de ações colaborativas entre os entes federados, atuando na definição de seus próprios currículos.

A exemplo de Pina (2016), Santos (2018) reflete sobre a atuação do terceiro setor, problematizando também como as organizações compreendem o Investimento Social Privado no Brasil, diferenciando-se da atuação em projetos próprios das organizações da sociedade civil. O objetivo era incidir diretamente nas políticas públicas, detendo-se em entidades voltadas à educação pela potencialidade que os investimentos dessa área poderiam trazer para os objetivos principais do ISP: inovar, escalar e mensurar resultados.

Segundo Santos (2018), a Fundação Lemann, o Instituto Natura e o Instituto Unibanco (que se constituíram objeto de análise de sua pesquisa) construía e consolidavam legitimidade social a seus princípios e valores de mercado. Por isso, “[...] a sociedade precisa ter acesso à informação e mecanismos de controle social para acompanhar e participar ativamente dessas ações, para que, de fato, sejam ações que representem o interesse público [...]” (SANTOS, 2018, p. 137). Sugere,

⁴⁰ Disponível em: <https://goo.gl/HFpvKh>. Acesso em: 14 dez. 2019.

então, aperfeiçoamento da coordenação, transparência e acompanhamento público dessas relações, de modo a diminuir as desconfiças e melhorar a cooperação entre os diferentes atores, identidades e práticas próprias de cada segmento e setor.

Isso indica que o investimento social implementado pelas mantenedoras das fundações (e associações) consolida uma legitimidade social, impelindo determinados valores, práticas, mecanismos de controle e que parecem ser gradativamente transferidos, de forma indireta, a outros atores alinhados às suas agendas e interesses, como talvez esteja acontecendo com o MCE.

4.2.4 Instituto Ayrton Senna

O Instituto Ayrton Senna (IAS) foi fundado, em 1994, por Viviane Senna Lallis – irmã do tricampeão de Fórmula 1 Ayrton Senna da Silva (falecido em 1994) e cotada a assumir o MEC no governo de Bolsonaro⁴¹ – como uma entidade filantrópica, uma associação sem fins lucrativos que busca desenvolver ações de caráter cultural, esportivo e educativo com impacto direto na educação pública (LAIA, 2018).

Sua atuação está voltada ao desenvolvimento do potencial transformador da infância e da juventude por meio da promoção de educação integral e do respeito ao protagonismo (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2019).

O Instituto propõe-se “[...] elaboração de políticas educacionais inovadoras baseadas em evidências [...]” (INSTITUTO AYRTON SENNA, 2019) não necessariamente científicas, por meio de parcerias com Secretarias Estaduais e Municipais de ensino, para a produção de conhecimentos, formação de educadores e busca por soluções educacionais escalonáveis que inspirem práticas e políticas de educação no país.

Em seu relatório, o IAS (2017) destaca também o trabalho de subsidiar políticas públicas para a articulação das ações, o acompanhamento de iniciativas e a mobilização de esforços de apoio à construção da BNCC. É integrante, também, do Movimento pela Base, em parceria com as demais entidades do terceiro setor, cuja versão final contemplou habilidades cognitivas e socioemocionais, categorias

⁴¹ Como é possível identificar em diversos veículos de circulação nacional, dentre eles, o jornal Folha de São Paulo (2018) que trazia a seguintes notícias “Cotada para Educação, Viviane Senna tem reunião secreta com equipe de Bolsonaro” (Disponível em: <http://bit.ly/2XGWGND>. Acesso em: 14 dez. 2019).

centrais e mobilizadoras dos programas de atuação da entidade. Por meio de parcerias com entes públicos, o instituto desenvolve e dissemina inovações educacionais e iniciativas voltadas à aprendizagem de estudantes do ensino fundamental e médio.

Dentre os principais programas de ação e atuação, destacam-se:

- a) Educação Integral para o Ensino Médio (no Estado de Santa Catarina);
- b) Gestão da política de alfabetização;
- c) Letramento em programação;
- d) Acelera Brasil;
- e) Educação integral para o ensino médio (Rio de Janeiro);
- f) Superação jovem;
- g) Se liga;
- h) Rede nacional de ciência para educação;
- i) Gestores em rede;
- j) Educação pelo esporte;
- k) Gestão nota 10;
- l) Fórmula da vitória.

Laia (2018), detendo-se na atuação do IAS como parceiro do MEC, afirma que a entidade se consolida como laboratório de “fórmulas de sucesso”, no qual os empresários são os “únicos” capazes de atender às demandas da educação. Isso para justificar a contratação da entidade para formular políticas públicas e intensificá-las nas redes públicas de ensino com transferência de recursos financeiros públicos, relatados na pesquisa, “[...] em contrato firmado com o MEC de pouco mais de 18 milhões de reais, para financiamento de projetos do IAS em diversos municípios” (LAIA, 2018, p. 86).

Essa compreensão, contudo, desvela-se e implementa-se na articulação discursiva de diversos atores para além do próprio Instituto Ayrton Senna, mas também em ações articuladas com o TPE (como revelarão MARTINS, 2016, 2013; COSSETIN, 2017), FIS e Fundação Lemann (evidenciado em PINA, 2016). Laia (2018) afirma que o IAS se orienta pelo princípio da meritocracia, alienação, não incentivando o indivíduo à participação social crítica, mas resignando-o à manutenção social e cultural de conservação e não de superação, além de captar recursos públicos para a implementação de seus projetos, orientados à própria ideologia e interesses.

Repasse, por vezes, realizados também em atividades de natureza e assessoria técnica na gestão em parcerias que, conforme Glecenir Vaz Teixeira (2017) evidenciou, implementam-se também por meio da formação continuada dos

profissionais da educação assumidas pela Administração Pública como "braços operacionais". Nesse processo, revelam que a autonomia político-administrativa dos Estados e municípios se constitui em mercados educacionais promissores dadas as diversas fragilidades (construídas e ou desveladas por esses atores) nos sistemas de ensino, desde a capacidade técnica à restrição financeira, fazendo valer-se da descentralização e fragilização destes como principais argumentos para implementar seus próprios projetos sistematizados.

Na indefinição mais formal de instrumento institucional para estabelecimento de parcerias entre os setores público e privado, bem como do regime de colaboração no âmbito da educação, Pulhez Junior (2010) afirma a introdução de mecanismos da gestão privada no funcionamento do Estado. Gestão que, ainda que eventualmente indireta, é assumida pelo setor privado lucrativo ou não lucrativo, nas contratações de instituições por redes públicas estaduais e municipais de ensino, visando à implementação de diversas dimensões das políticas educacionais (formação continuada, projetos pedagógicos, modelos de gestão).

Desse modo, é possível reconhecer uma pseudofilantropia ainda que se implemente sem repasse direto à instituição que lhe garanta domínio e legitimidade às suas práticas e modelo, que tendem a ser transferidos, compartilhados e ampliados também nas ações do MCE, como articulador da rede de estratégia de ação social de interesse empresarial.

4.2.5 Instituto Conceição Moura

O Instituto Conceição Moura é uma fundação que desenvolve projetos nas áreas de educação, meio ambiente e cultura na cidade de Belo Jardim, Estado de Pernambuco (PE), onde se situa também o Grupo Moura, seu mantenedor, que fabrica acumuladores elétricos e dispositivos de acumulação de energia. É conhecido principalmente pela fabricação de baterias automotivas (INSTITUTO CONCEIÇÃO MOURA, 2019).

O objetivo da Fundação Conceição Moura é transformar e estimular a participação da comunidade de maneira proativa e socialmente comprometida, por meio de parcerias entre o Poder Público e as organizações privadas (INSTITUTO CONCEIÇÃO MOURA, 2019). As principais linhas de ação da fundação estão

voltadas à arte e cultura, à educação e à transformação social integrada à conservação do meio ambiente.

Na área de educação e transformação social, destacam-se: o “Projeto Qualidade Total na Educação”, de apoio à melhoria da gestão da educação compartilhada, que estimula a corresponsabilidade de todos para a melhoria contínua da escola; o “Projeto Educação de Qualidade”, de promoção de ferramentas e metodologias para o enriquecimento do processo de aprendizagem escolar, com a implantação da metodologia iCANamy, para o desenvolvimento de cinco competências mensuráveis (técnica, metodológica, social, liderança e atitude); e o “Projeto Transformação Social”, de incentivo à proatividade e ao pensamento “crítico” por meio de metodologias e ferramentas inovadoras (INSTITUTO CONCEIÇÃO MOURA, 2019).

Notícias no *site* do mantenedor da fundação (MOURA, 2019) indicam a contribuição de ações implementadas para transformação social e os vínculos de parceria continuada entre a instituição e a Prefeitura de Belo Jardim, como é possível observar na Figura 5, a seguir. Parcerias que se implementam, principalmente por meio da Secretaria de Educação, nas escolas da rede municipal de ensino (BELO JARDIM, 2017). Há, ainda, outros convênios formalizados com a Prefeitura para implementação de projetos diversos, dentre eles, o portfólio disponível na entidade.

FIGURA 5 – NOTÍCIA DO SITE DO GRUPO MOURA



Fonte: Moura (2019).

Até o presente momento, buscas nos repositórios acadêmicos não indicaram pesquisas que permitam analisar impacto ou repercussões das ações desenvolvidas pela entidade, mesmo nos projetos listados.

Dados dos Relatórios anuais da entidade (disponíveis somente dos anos de 2015 e 2016, no site) apresentam apenas um “balanço social” (INSTITUTO CONCEIÇÃO MOURA, 2016) das ações implementadas no município de atuação.

4.2.6 Instituto Natura

O Instituto Natura (IN), constituído em entidade formalmente desde 2010, estabeleceu-se, conforme seu estatuto, como uma associação sem fins lucrativos, “[...] composto de pessoas físicas e jurídicas que tenham interesse em colaborar com a consecução do seu objeto social” (INSTITUTO NATURA, 2017, p. 3).

Para tanto, a entidade busca

[...] a transformação da sociedade, focando a promoção da qualidade de vida, em suas diferentes dimensões, com ênfase na educação, na ampliação das liberdades, na democratização do acesso à informação, no aprofundamento da justiça social e na sustentabilidade (INSTITUTO NATURA, 2017, p. 1).

Ressalte-se, contudo, que, desde 1990, por meio de outras entidades filantrópicas, a Natura, empresa homônima e principal mantenedora do IN, já mantinha investimentos de suas receitas, com foco no impacto e responsabilidade social estratégicos e planejados.

A Natura, multinacional brasileira do ramo de cosméticos e produtos de higiene e beleza, fundada em 1969 e considerada líder expressiva desse setor, tem suas linhas de produção nas cidades de Cajamar (SP) e Benevides (PA). Desde a sua constituição, o IN, estabelecido como Oscip, possui atuação independente de sua mantenedora “[...] a partir da crença da Natura de que toda empresa tem um compromisso com a sociedade que vai além da sua atuação empresarial” (INSTITUTO NATURA, 2012, p. 75), mas mantendo sua receita oriunda da comercialização da linha Natura “Crer para Ver”.

A cultura da organização é estabelecida em valores como: impacto social; inovação; aperfeiçoamento contínuo; cuidado com as relações, prazer e alegria. Ainda tem suas principais atuações voltadas para a escola em tempo integral; regime de colaboração entre entes federados, vertical (Estados e seus municípios, como sublinha a pesquisa que financiaram sobre o Paic) e horizontal (principalmente com os ADEs e as Redes de Apoio a Aprendizagem (RAE) na gestão pública da educação); e comunidade de aprendizagem, com a participação colaborativa e

valorização das diferenças.

Há, na estrutura organizacional da entidade, uma que desenvolve projetos de avaliação e advocacy com reiterados projetos desenvolvidos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV),⁴² refletindo, inclusive, sobre o modelo de coordenação e cooperação federativa presente no Ceará, relacionado com o Paic, apontando-o como exemplo de colaboração interfederativa a outros Estados da Federação (ABRUCIO et al., 2013). Desse modo, é possível reconhecer, desde 2016, em seu relatório (INSTITUTO NATURA, 2016) e, antes disso, em algumas das ações do IN, o regime de colaboração como foco e *expertise* em destaque, servindo de referência para o início das ações do MCE, referência esta não identificada nos relatórios das demais entidades nos mesmos períodos de consulta.

Como organização sem fins lucrativos e gestão autônoma, o IN tem uma equipe com mais de 30 profissionais, denominados colaboradores, organizados em Conselhos de Administração, Conselho Fiscal e Conselho Consultivo (INSTITUTO NATURA, 2012). Dentre eles, destacam-se alguns especialistas, como Mozart Neves Ramos, que foi presidente-executivo do TPE (2007-2010) e atualmente colabora com o IN e compõe o Conselho Consultivo. Em 2010, foi eleito, pela Revista Época, como uma das cem pessoas mais influentes do Brasil. Já foi membro do CNE e relator, inclusive, da atual resolução normativa que ampara a regulação dos ADEs.

Essa experiência de gestão e planejamento é colocada à disposição para o estabelecimento de projetos, por meio do que denominam de parcerias que envolvem o Governo Federal, Secretarias Municipais e Estaduais de Educação, entidades nacionais e internacionais, outros institutos e fundações ligados à educação e à comunidade escolar (INSTITUTO NATURA, s. d.). Essas parcerias objetivam promover aprendizagens, apoiar a excelência na gestão pública da educação e fomentar a inovação em tecnologias da educação com programas como o “Programa Trilha das Letras” que, criado em 2006, inicialmente, fornecia um conjunto de material pedagógico de orientação e instrumentalização a professores e gestores escolares para o trabalho com alunos de seis anos, com foco no desenvolvimento de competências e habilidades de leitura, escrita e oralidade

⁴² Um dos principais e mais destacados *think tank*, no Brasil, como apontado por McGann (2018), como principal entidade listada da América Latina (pelo oitavo ano consecutivo), segundo o Index da *The Think Tanks and Civil Societies Program* (TTCSP) – Programa *Think Tanks* e Sociedades Cívicas.

(REDE DE ANCORAGEM TRILHAS, 2010)

Em 2012, em razão do “Projeto Trilhas”, o IN implementa uma Rede de Ancoragem que, a partir de 2013, incorporando outras ações implementadas pela entidade, constitui a RAE. Essa rede inicia sua atuação, no formato pleno, nos municípios de Cajamar (SP) e Benevides (PA), onde há linhas de produção da Natura, com a expectativa de potencializar e incentivar ações colaborativas intermunicipais (INSTITUTO NATURA, 2012). Envolve gestores e técnicos municipais da educação em razão da implantação dos ADEs.

A RAE desenvolve-se por meio de duas ações estruturadas:

- a) RAE Plena: gestão educacional e aprendizagem, implementada em Benevides (PA) e em Cajamar (SP);
- b) RAE Polos: gestão municipal e implementação de projetos educacionais em municípios (polos), estruturada na Bahia, no Nordeste Paraense e no Sudeste, com desafios focalizados na gestão pública colaborativa (INSTITUTO NATURA, 2018).

Observa-se, no discurso dos relatórios dos Instituto Natura, um esforço de reconhecer-se, em diferentes contextos, como modelo de inovação para educação e gestão, articulado para além do Estado como aglutinador do processo de colaboração nas localidades onde atua, bem como com outras instituições, especialmente em contextos de iniciativas difusas. Posiciona-se como entidade de “[...] sinergia estratégica e disseminadora de temas inovadores em aspectos fundamentais para a educação” (INSTITUTO NATURA, 2012, p. 15).

Como afirma Medeiros (2015), os relatórios do Instituto Natura se constituem como verdadeiros catálogos de ações sociais, cujo principal objetivo é conferir credibilidade e legitimidade à entidade, à sua mantenedora e persuadir cada vez mais colaboradores a participar de suas ações práticas, a partir de seus próprios modelos e valores.

4.2.7 Instituto Positivo

O Instituto Positivo, desde a sua criação em 2012, como fundação sem fins lucrativos, volta-se à gestão e ao investimento social do Grupo Positivo, atuando na melhoria da qualidade da educação pública.

Em 2015, passou a dedicar-se, de modo mais específico, ao regime de colaboração por meio dos ADEs como principal foco de sua atuação, considerando-o modelo estratégico de cooperação interfederativa que estimula o trabalho em rede (INSTITUTO POSITIVO, 2019a).

Na prática, o Instituto Positivo articula e direciona o investimento social do Grupo Positivo em duas ações estratégicas e planejadas, quais sejam: “[...] fortalecimento da cultura de cooperação intermunicipal por meio da implantação de Arranjos de Desenvolvimento da Educação; e a produção e disseminação de conhecimento voltado ao regime de colaboração” (INSTITUTO POSITIVO, 2019a). O Instituto Positivo se apresenta, em seu site, chamando a atenção para a sua experiência, como evidencia o seguinte trecho:

Atuar na área em que o seu mantenedor tem maior experiência foi uma decisão baseada em profundas reflexões sobre como os resultados do Investimento Social Privado poderiam ser potencializados. A competência adquirida ao longo da trajetória do Positivo é um ativo à disposição do Instituto, possibilitando-lhe mobilizar a rede de parceiros, facilitar diálogos e estabelecer parcerias com profissionais especializados (INSTITUTO POSITIVO, 2019a).

Segundo os princípios do Instituto Positivo, busca-se o favorecimento do trabalho colaborativo em municípios próximos territorialmente, tendo em vista o intuito de avançar na melhoria dos indicadores da educação com a atuação do terceiro setor articulado em redes de apoio, potencializando a ação e reconhecimento do grupo nas regiões em que atua.

Desde 2017, a área de produção e disseminação de conhecimento do Instituto Positivo identificou e disseminou estudos e metodologias que induzem a adoção do regime de colaboração como forma de contribuir com os processos de gestão administrativa e pedagógica da educação pública nos municípios parceiros por meio dos ADEs.

O primeiro ADE, lançado em 2015 e implantado com a colaboração do Instituto Positivo, está situado no leste de Santa Catarina e contou com a parceria da Associação de Municípios da Região da Grande Florianópolis (Granfpolis). Compõem esse ADE 22 municípios, a saber: Águas Mornas, Alfredo Wagner, Angelina, Anitápolis, Antônio Carlos, Biguaçu, Canelinha, Florianópolis, Garopaba, Governador Celso Ramos, Leoberto Leal, Major Gercino, Nova Trento, Palhoça,

Paulo Lopes, Rancho Queimado, Santo Amaro da Imperatriz, São Bonifácio, São João Batista, São José, São Pedro de Alcântara e Tijucas (INSTITUTO POSITIVO, 2019b).

FIGURA 6 – PÁGINA INICIAL DO SITE DO IP



Fonte: Instituto Positivo (2019). Disponível em: <http://instituto.positivo.com.br/>. Acesso em: 1º. jan. 2019.

O ADE Granfpolis organiza-se por meio de uma estrutura de governança em que o Instituto Positivo atua como facilitador e mediador técnico, visando à participação, implantação e fortalecimento do arranjo (INSTITUTO POSITIVO, 2019b), mas não revela a participação social, popular, comunitária e democrática em suas estratégias, princípio balizar da Gestão Democrática.

O segundo ADE implantado com o apoio do Instituto Positivo é o Colegiado em Gestão da Educação (CoGemfri), da Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí (Amfri), no Estado de Santa Catarina, que congrega 11 municípios, a saber: Balneário Piçarras, Balneário Camboriú, Bombinhas, Camboriú, Ilhota, Itajaí, Itapema, Luiz Alves, Navegantes, Penha e Porto Belo.

As principais estratégias do ADE CoGemfri são: implementar o colegiado visando à qualidade do acesso e da permanência e ao sucesso da educação pública no território, por meio de políticas, planejamentos e ações compartilhadas; instituir, fomentar e fortalecer avaliações de práticas pedagógicas e o planejamento de ações colaborativas; contribuir para a instituição de políticas públicas e ações com vistas à eliminação das desigualdades regionais e intermunicipais na educação básica;

facilitar a estrutura organizacional em rede; constituir-se em um espaço de articulação social com vistas à criação de rede; contribuir com a replicação de políticas/ações bem-sucedidas (INSTITUTO POSITIVO, 2019c).

Da mesma maneira que o ocorrido com ações desenvolvidas por ICM e projetos realizados pelo IN, na perspectiva das relações interfederativas, em pesquisa nas principais bases de dados, não se obteve, nesta pesquisa, retorno que permitisse aprofundar a análise do campo das políticas educacionais articuladas dessas ações e intervenções do IP no âmbito das políticas educacionais colaborativas.

4.2.8 Instituto Unibanco

O Instituto Unibanco foi criado, como fundação, em 1982, pela família Moreira Salles, donos do banco Unibanco que, em 2008, fundiu suas operações no conglomerado Itaúsa –Investimentos Itaú S.A. Contudo, ambas as entidades (Itaú e Unibanco) mantiveram suas respectivas fundações e escopo de ação social.

O Instituto Unibanco tem como objetivo atuar na educação pública com foco em melhoria de resultados, voltando-se, principalmente, ao ensino médio, centrando-se na elaboração e implementação de gestão (para as redes e sala de aula) e orientando as aprendizagens para resultados (SANTOS, 2018).

Desde 2007, o principal projeto do Instituto Unibanco é o “Programa Jovem de Futuro” que, em 2008, implantou projetos piloto nas redes estaduais de educação e unidades de ensino de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo⁴³ com o objetivo de influenciar o processo de gestão escolar no ensino médio.

A implementação do “Programa Jovem de Futuro” leva em consideração a seguinte premissa: gestão de qualidade eficiente, participativa, orientada para resultados e com equidade, a fim de imprimir impacto significativo às aprendizagens. Para isso, dispõe de instrumentos de suporte à gestão de escolas e redes de ensino, assim como de assessoria técnica para formação, subsidiando análises de dados e apoiando sistemas tecnológicos (MEC, 2009).

A Gestão Escolar para Resultados de Aprendizagem (GEpR) orienta o processo formativo do “Jovem de Futuro”, de modo que todos os processos que compõem a

⁴³ Implementado, no Espírito Santo, em 2015, na terceira fase, no formato ProEMI/JF (INSTITUTO UNIBANCO, 2019a).

gestão escolar (pessoal, físico-financeiro e relacional) sirvam à gestão pedagógica, com vistas a alcançar resultados e garantir o direito à aprendizagem. Assim, estimulam-se e potencializam-se a aprendizagem, o controle eficiente e transparente dos recursos financeiros e a gestão das pessoas (INSTITUTO UNIBANCO, 2019b).

A gestão de resultados contempla ainda padrões e protocolos destinados a viabilizar a inovação nas escolas como campo favorável à transformação por meio de ações de controle, autonomia, inclusive da prática pedagógica docente.

O Instituto Unibanco estabeleceu parceria com o MEC, em 2011, para articulação com o “Programa Ensino Médio Inovador/Jovem de Futuro” (ProEMI/JF) e estabeleceu, a partir de então, a “Rede Jovem de Futuro”, formada pelas escolas que concluíram o ciclo do projeto, com o objetivo de compartilhar o aprendizado adquirido por meio de ações conjuntas, trocas de experiências, de informações e também influenciar o processo de gestão escolar no ensino médio, tendo sido reconhecido, desde 2009, como tecnologia educacional pelo MEC (BRASIL, 2009).

Essas duas dimensões (ação articulada e gestão por resultados) do programa são reconhecidas em pesquisas acadêmicas diversas, de forma crítica, dado seu caráter orientado a projeto de vida, desconectado com a vida do sujeito e articulado com o currículo formal do sistema, aspirando a uma superação e aprimoramento de contextos. Objetiva, ainda, fixar a gestão no modelo pedagógico e institucional em vista de resultados pouco refletidos sobre seus contextos e realidades concretas que potencializam e fragilizam seu alcance e significado, bem como estratégias, projetos e planos padronizados implementados em contextos diferentes sem a devida reflexão, diálogo e contextualização.

Por esse aspecto e inter-relação com o ensino médio, com suporte à gestão de escolas e redes de ensino, esse programa versa também sobre uma integração de outras dimensões num sistema de controle e acompanhamento, contemplando gestão educacional e treinamento docente.

Na perspectiva da gestão educacional e formação docente, reconhece-se a indução do programa à busca de resultados de aprendizagem no processo de implementação e formação do “Jovem de Futuro”, de modo que todos os processos que compõem a gestão escolar (pessoal, físico-financeiro e relacional) sirvam à

gestão pedagógica, com vistas a alcançar resultados e garantir o direito à aprendizagem (e não o direito à educação).

Subverte-se, assim, o direito social à educação, de forma silenciosa e discretamente, substituído pelo direito à aprendizagem que tende a responsabilizar os atores envolvidos e comprometidos com as aprendizagens (os docentes e os alunos), desresponsabilizando os gestores públicos responsáveis pela garantia do direito e política pública de qualidade socialmente referenciada, amparando-se em resultados que ignoram as condições estruturantes, por exemplo, que se desvelam nas unidades e sistemas de ensino.

Dessa forma, estimulam-se e potencializam-se a aprendizagem, o controle eficiente e transparente dos recursos financeiros e a gestão das pessoas (INSTITUTO UNIBANCO, 2019b) sem, contudo, revelar estratégias de controle e participação social, tampouco reflexão dos resultados em contextos locais.

Esse programa foi adotado também no Espírito Santo, desde 2015 (INSTITUTO UNIBANCO, 2019b), concomitante à implantação do Paes, e outros programas, como o Escola Viva (Programa de escolas de tempo integral, implementado no Estado do Espírito Santo), que têm servido de laboratório e acompanhamento do processo de difusão do modelo de colaboração horizontal entre Estado e seus municípios pelo MCE.

4.2.9 Movimento Todos pela Educação

No bojo das ações sociais de entidades do terceiro setor alinhadas, direta ou indiretamente, a corporações empresariais, reconhece-se, atualmente, em abrangência nacional, o TPE que se constitui, formalmente, como associação. Como se verá, essa entidade interage com todas as demais e outras tantas entidades articuladas e integradas, direta e indiretamente, em diversas redes de ação social.

Em 2006, o lançamento do TPE mobilizou mais de 50 instituições, todas elas vinculadas ao setor privado e empresarial. Essa entidade foi oficializada com a divulgação da carta “Compromisso todos pela educação”, que orientou, em 2007, a base do PDE, lançado pelo MEC, cujas ações de maior expressão, no tocante à política pública para educação básica, são reconhecidas pela atuação em defesa do

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado em 2007, e pelo PAR, criado em 2012.

Nessa carta, fruto de diálogo entre “entidades e movimentos”, dentre os quais o TPE tem protagonismo e figura como signatário, é apresentado um “Projeto Nacional de Educação capaz de tornar mais justa, sustentável e próspera a sociedade brasileira” (MEC, 2019) com os seguintes desafios:

1. Inclusão, até o ano de 2016, de todas e cada uma das crianças e adolescentes de 4 a 17 anos na escola, em conformidade com a Emenda Constitucional nº59/ 2009;
2. Universalização do atendimento da demanda por creche, manifestada pelas famílias, nos próximos dez anos;
3. Superação do analfabetismo, especialmente entre os brasileiros e as brasileiras com mais de 15 anos de idade;
4. Promoção da aprendizagem ao longo da vida, como direito assegurado pela Constituição Federal, para toda criança, adolescente, jovem e adulto;
5. Garantia de que, até o ano de 2014, todas e cada uma das crianças brasileiras até os 8 anos de idade estejam plenamente alfabetizadas;
6. Estabelecimento de padrões mínimos de qualidade, conforme estabelecem a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (1996), para todas as escolas brasileiras, reduzindo os atuais níveis de desigualdade na oferta de insumos educacionais;
7. Ampliação das matrículas no ensino profissionalizante e superior capaz de garantir a oferta de oportunidades educacionais aos jovens e atender às necessidades de desenvolvimento socioeconômico e soberania técnico-científica do Brasil (MEC, 2019).

Do seu histórico de atuação e indução de princípios junto aos entes federativos, destaca-se, também, a ação patrocinada pela Fundação Vale e pelo Instituto Votorantim, operada pela Comunidade Educativa (Cedac), com apoio do TPE e em articulação com as Secretarias de Educação municipais, para a constituição de ADEs pelo país (Arranjo Corredor Carajás, Arranjo do Recôncavo Baiano, Arranjo do Agreste Meridional de Pernambuco e Arranjo Noroeste de São Paulo).

O TPE promoveu, em vários municípios, encontros envolvendo o MEC e a iniciativa privada, nos quais foram debatidas estratégias para a sobreposição de esforços e recursos no âmbito do PAR, como instrumento de gestão para aplicação desses recursos potencializados na implementação de arranjos colaborativos.

O modelo de ADE deriva de uma iniciativa do TPE da qual participaram diferentes entes públicos e entidades privadas. Norteadas por experiências de gestão e governança dos Arranjos Produtivos Locais (APL) – constituídos em processos de cooperação entre empresas de cadeias produtivas e o Poder Público –, voltaram

seus esforços ao desenvolvimento de modelo cooperativo à educação naquele ambiente territorial ampliado.

A influência da entidade na definição do ADE é fruto da implantação do PDE (2007), perpassando a implementação do PAR e culminando com a deliberação do Parecer CNE/CEB nº 9/2011, aprovado e publicado na Resolução CNE/CEB nº 1/2012 (ARAUJO, 2012).

Ainda, como afirma Araujo (2012), essa compreensão do ADE como forma para o regime de colaboração o diminui à mera questão administrativa e técnica, reduzindo o federalismo cooperativo no âmbito da garantia do direito à educação. Reconhece-se também a influência da entidade no percurso de institucionalização do ADE no âmbito do CNE, no qual Mozart Neves Ramos foi relator, manifestando-se pela sua aprovação. Tanto ele quanto o professor Cesar Callegari, conselheiros e membros do TPE.

Martins (2016) e Cossetin (2017) analisam como se construíram e se consolidaram espaços de atuação do empresariado na educação básica pública brasileira, por meio do terceiro setor (fundações, institutos, ONGs, OS), detendo-se em organizações internacionais, mas, principalmente, na atuação do TPE.

Afirmam as autoras que a constituição do TPE, imbricada no processo de organização e de reorganização da sociedade capitalista, a partir dos engendramentos demandados para a sua manutenção (COSSETIN, 2017), compreende o processo de construção de um projeto particular à nação brasileira, em que a educação pública ocupa um papel de estratégia empresarial no âmbito da formulação de políticas e da mobilização social (MARTINS, 2016).

Ambas as autoras situam o TPE, seus parceiros e mantenedores no embate social em escolhas intencionais de produções ideológicas que aliam o discurso da qualidade na educação pública a enunciados, valores e práticas próprios dos setores corporativos de competição, meritocracia, empreendedorismo, concorrência, ranqueamento, classificação e bonificação.

Pinheiro (2018) e Martins (2016), inclusive, evidenciam, a partir de documentos institucionais do TPE, a vinculação orgânica e sistemática da gestão e da lógica privada no planejamento e ação social pública, sob a égide do mercado. Em princípios gerenciais contidos na produção teórica do TPE e de seus interlocutores,

baseiam o “problema da educação” como questão de gestão, inclusive dos recursos em que os indicadores se consolidam como um bem em si mesmos para orientar todos os níveis da prática pedagógica e institucional.

Além disso, esses autores situam o TPE integrado na agenda global ampla e refletida também na Rede Latino-Americana de Organizações da Sociedade Civil para a Educação (Reduca),⁴⁴ organização do empresariado latino-americano da qual o TPE faz parte e representa o Brasil. Destaque à composição inicial dessa rede pela colaboração do BID como articulador multilateral dessa agenda global e também membro integrante e articulador do MCE.

Como é possível observar na Figura 4, a Reduca, outra rede, distinta do MCE, que o TPE compõe, articula-se em quase todos os países da América Latina. Como confirmam a distribuição territorial e as identidades das entidades que a compõem, constituem-se em rede de atuação empresarial (pois, a exemplo do TPE, as entidades representativas na Reduca são constituídas por representação empresarial), atuando na educação em seus respectivos países, bem como por interlocutores internamente na rede, a exemplo da constituição do TPE e do próprio MCE.

A Reduca é composta por OSs de diversos países latino-americanos, alinhadas aos interesses empresarias e de mercado, que mantêm o compromisso comum de participar (e intervir) ativamente nas políticas públicas de educação em seus países, juntamente com seus governos, induzindo valores e princípios de matriz corporativa (ESPINOSA, 2017).

⁴⁴ **PAÍSES MEMBROS E ENTIDADES REPRESENTATIVAS:** Argentina/Projeto Educar 2050; Brasil/Todos pela Educação; Chile/Educação 2020; Colômbia/Fundação Empresários Pela Educação; Equador/Grupo Faro; El Salvador/Fundação Empresarial para o Desenvolvimento Educacional; Guatemala/Empresários pela Educação; Honduras/Fundação para a Educação Ernesto Maduro Andreu; México/Mexicanos Primero; Nicarágua/Fórum de Educação da Nicarágua “EDUQUEMOS”; Panamá/Unidos pela Educação; Paraguai/Juntos pela Educação; Peru/Associação Empresários pela Educação; República Dominicana/ Educa – Ação pela Educação; Uruguai/ Reachingu.

FIGURA 7 – ENTIDADES QUE COMPÕEM TERRITORIALMENTE A REDUCA



Fonte: Elaboração do autor, a partir da identificação das entidades que compõem a Reduca.

Em condições assimétricas, Espinosa (2017) reforça que, pela articulação empresarial e disposição de disputa para o campo da educação e políticas públicas com vistas à implementação e planejamento influenciadores, essas entidades “filantrópicas”, inclusive por seu capital e legitimidade agregados em portfólios e argumentos de responsabilidade e investimento social voluntário e colaborativo no campo social, criam novos mercados com retornos (financeiros e não financeiros) diretos e indiretos às entidades e corporações indiretamente envolvidas, por vezes pactuados com os Estados e seus governos.

Essa pactuação entre TPE (e todo corpo institucional que o sustenta, inclusive o setor empresarial, corporativo) e o governo, refletida como “atalho silencioso do empresariado” (ARAUJO, 2012) em defesa e definição dos ADEs, implementa uma ocupação estratégica por membros da entidade, permitindo imprimir a lógica de mercado dos APLs numa ação planejada sob a égide de princípios empresariais que despolitizaram o regime de colaboração. O terceiro setor é como agente articulador desse estatuto constitucional, dando um aparente amparo legal à inserção no regime de colaboração essencialmente interfederativo, atendendo aos interesses globais e das redes corporativas.

Outra ação implementada pelo TPE, que assume e consolida sua ação de intervenção em políticas interfederativas, é a manutenção do “Observatório do PNE”, lançado em 2013, como “[...] um projeto de *advocacy* e monitoramento do PNE que tem por objetivo contribuir para que ele se mantenha vivo e cumpra seu papel como agenda norteadora das políticas educacionais no país” (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2019).

O Observatório PNE é administrado pelo TPE e mantido pelas Fundações Itaú Social, Lemann (que também conta com sua própria plataforma – QEDu), Fundação Roberto Marinho, Telefônica Vivo e o Instituto Unibanco. Tem o apoio do BID e de outros parceiros do terceiro setor, além do Consed e da Undime, e integra a plataforma de apoio de dados para o MCE e demais parceiros.

No que diz respeito aos atores sociais em destaque, essa rede de ação social é constituída por agentes “filantrópicos” alinhados com os princípios de gestão empresarial, articulando atores que compõem o Estado ou atores/sujeitos que dele participaram em diferentes cargos de gestão, bem como por especialistas que gozam de destaque no âmbito acadêmico e de capital social e político.

Além disso, sem aprofundar a questão, pode-se problematizar a ideia de qualidade presente de maneira geral nos escopos de atuação das entidades que compõem o MCE. O conceito de qualidade educacional com ênfase em resultados por elas veiculados é polissêmico e, nesse contexto, alinhado à qualidade empresarial/corporativa e baseada no mérito.

Das ações mais atuais do TPE, destacam-se, no capítulo a seguir, mobilizações recentes, articuladas ao MCE, como a “Planilha de Simulações de Desenhos

Alternativos do Fundeb – do Todos Pela Educação” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019),⁴⁵ que apresenta uma proposta de metodologia para a redefinição do Fundeb a partir dos princípios defendidos pela entidade e seus parceiros. Dentre eles, o MCE atuando nas audiências públicas para discussão da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 015/2015, que visa a regular a distribuição dos recursos destinados à educação e aumentar gradativamente a complementação financeira por parte da União; e o “Educação já!”. São fontes que se consolidaram com apoio e participação do MCE, orientando e revelando princípios e valores das entidades integrantes da rede de ação social que compõem o MCE em políticas educacionais interfederativas.

Como é possível reconhecer na apresentação dos atores que constituem o MCE, suas ações e atuação revelam práticas de inter-relação em políticas (intergovernamentais e interfederativas) anteriores à implantação do próprio MCE, bem como percursos, intencionalidades e experiências desenvolvidas. Muitas pesquisas acadêmicas interpretam a interlocução do terceiro setor associada a interesses privados/empresariais/corporativos com as políticas educacionais nessas relações federativas com críticas e reflexões que permitem a análise e vigilância constante na garantia dos princípios e valores do direito à educação de oferta pública, universal e estatal.

Outro aspecto relacionado com os atores é a necessidade de se analisar também o contexto da complexa rede estratégica de ação social e suas influências nas políticas educacionais interfederativas, no que tange a focalizar esforços em razão do regime de colaboração, estatuto essencialmente interfederativo.

Considera-se, a partir da análise e revisão bibliográfica realizada, que: o problema da intervenção do terceiro setor de interesse empresarial, atuando em rede estratégica de ação social, é uma questão federativa e integra a redefinição e o papel do Estado; o regime de colaboração é um estatuto potencial para realizar o federalismo cooperativo; as políticas educacionais no Brasil, em particular a implementação do SNE e a diversidade de concepções e interesses no processo de planejamento e implementação das políticas públicas estatais por diferentes atores,

⁴⁵ TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Planilha de Simulações de Desenhos Alternativos do Fundeb**: do Todos pela Educação. Disponível em: <https://bit.ly/2SB8lJj>. Acesso em: 10 fev. 2019.

influenciam as políticas e os direitos sociais, em particular a educação, ressignificando valores, práticas e a própria dinâmica de relação interfederativa.

4.3 PRESSUPOSTOS DO MCE: REDE ESTRATÉGICA DE AÇÃO SOCIAL INTERVINDO EM RELACÕES INTERFEDERATIVAS

As fontes documentais revelam padrões que orientam a ação social de intervenção do MCE bem como dos atores que o compõem, articulados em rede estratégica e sistematicamente planejadas. O objetivo é implementar valores e práticas alinhados a interesses do terceiro setor de base e fundamentos empresariais em ações sociais, racionalidades e objetivos subjacentes aos valores e princípios de suas mantenedoras.

Na conjuntura de diferentes atores atuando nas políticas sociais, com destaque para os de direito privado, identificados no terceiro setor, a presente pesquisa reconhece o MCE como um ator social voltado a “[...] fortalecer a governança e as práticas colaborativas entre os entes federativos”, compreendendo que o “[...] regime de colaboração é condição necessária para a melhoria da aprendizagem e promoção a equidade” (MCE, 2019).

Essa concepção permite retomar, nas palavras de Dourado (2013), a centralidade das políticas educacionais interfederativas nos mecanismos para a implantação do SNE inserido na CF de 1988, no PNE. Também potencializa, de modo permanente, a cooperação e o estabelecimento do pacto federativo (DOURADO, 2013), bem como problematiza os interesses e ações sociais do MCE pelo regime de colaboração.

O interesse, a disposição e as intencionalidades desse agente social, na articulação dinâmica e intensa entre os agentes que compõem o MCE, e ainda a consolidação desse novo ator em rede de estratégia de ação social de interesse empresarial, sob outras formas e movimentos, já se desenvolviam em ações articuladas pelo TPE, IN, dentre outros. Desde os anos de 1990, o setor empresarial situa e problematiza a constituição de entidades no percurso de construção, de legitimidade e atuação em frente às políticas educacionais interfederativas como principal objeto de análise.

Assim, desvelar a dimensão da ação social do MCE – considerando a complexa estrutura de rede estratégica de ação social de constituição rizomática do próprio movimento reconhecido nas ações das entidades que o compõem, articulado com a

trama que constitui as relações nas políticas de educação – é o objetivo deste capítulo. Desse modo, buscou-se, até esta seção, caracterizar a identidade e as ações sociais implementadas pelas entidades, já que o MCE em si é uma instituição recente.

Procura-se, portanto, mostrar o percurso pelo qual se consolida e se movimenta o MCE no contexto de conformação de (novas) estratégias, a partir e em continuidade a movimentos já realizados pelo setor empresarial, consolidando a atuação em redes de estratégias de ação social.

4.3.1 Engendramentos e pressupostos do MCE

O MCE foi oficialmente apresentado como fruto da articulação de entidades do terceiro setor no 4º Encontro da RAE (2016), realizado em Brasília, implementado pelo Instituto Natura.

O MCE, assim, pode ser compreendido desde sua origem, alinhado às ações de diversas entidades que o constituem, como o Instituto Natura, que articula e implementa de forma integrativa políticas educacionais, potencializando e incentivando ações colaborativas, inclusive, intermunicipais (INSTITUTO NATURA, 2016).

O tema desse 4º evento foi o “Regime de colaboração: prioridade na gestão educacional”, que apresentou o MCE como articulação interinstitucional de ação social e agenda comum, coordenada pelo próprio movimento e pelos demais atores. O evento visava à produção de conhecimento, com vistas a socializar as experiências sistematizadas e “apoiadas” pelas entidades que o compõem nas diferentes formas de colaboração federativas à educação.

Após o lançamento do MCE, uma ação de expressão e projeção nacional realizada com a participação de representante do movimento se deu na Câmara dos Deputados, no dia 10 de maio de 2017, com a palestra cujo tema foi “Regime de colaboração na educação”. Essa palestra se realizou como ação do projeto “Educação em Debate” a partir do Requerimento nº 246/17, de autoria do deputado federal Alex Canziani, do Partido Trabalhista Brasileiro, eleito pelo Estado do Paraná (PTB/PR).

O referido deputado é entusiasta e apoiador de vários projetos que foram realizados durante sua atuação legislativa, vinculados a agentes do terceiro setor, com importante atuação em seu Estado (Paraná) e em seu município (Londrina), como: a seleção da secretária de Educação, realizada pela Prefeitura de Londrina, por sugestão do parlamentar,⁴⁶ implementada pelo Instituto Vetor Brasil;⁴⁷ a seleção de um secretário regional de educação para atuar nos municípios que compõem o Consórcio de Desenvolvimento e Inovação do Norte do Paraná (Codinorp),⁴⁸ também implementada pelo Instituto Vetor Brasil.

Dentre outras proposições, podem ser citados: Projetos de Lei (PLs) de sua autoria, como o PL nº 2.417/2011, que dispõe sobre ADEs, apensado ao PL nº 7.420/2006, que dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos (ainda em tramitação na Câmara dos Deputados); uma PEC nº 395/2014, que se referia à gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, apresentando argumentos que visavam à cobrança de mensalidades em universidades públicas, como mecanismo de arrecadação para as instituições (CANZIANI et al., 2018) com dificuldades financeiras. Evidencia-se, nesta pesquisa, a associação explícita de interesse pela mercantilização das instituições estatais e públicas, no âmbito e interior do Poder Legislativo. Essa proposta foi rejeitada, em segundo turno de votação da Câmara dos Deputados, em 29 de março de 2017.

A palestra "Regime de colaboração na educação" contou com a exposição do especialista da Divisão de Educação do BID, João Marcelo Borges,⁴⁹ cuja explanação foi exibida pela TV Câmara.⁵⁰ Apresentou, ainda que de maneira

⁴⁶ Professora de Ourinhos será secretária de Educação (Disponível em: <http://bit.ly/34f19uQ>. Acesso em: 25 nov. 2019). Também pode ser identificada em palestra com o tema "Secretária de Educação explica experiência inédita em Londrina", realizada na Câmara dos deputados (Disponível em: <http://bit.ly/2KR3R0G>. Acesso em: 25 nov. 2019).

⁴⁷ O Instituto Vetor Brasil é uma entidade civil, sem fins lucrativos, especializada em selecionar e desenvolver talentos para trabalhar no setor público.

⁴⁸ Codinorp é integrado pelos municípios de Cafeara, Centenário do Sul, Florestópolis, Guaraci, Jaguapitã, Lupionópolis, Miraselva, Porecatu e Prado Ferreira.

⁴⁹ Especialista em Educação do BID desde 2014, tendo ingressado e atuado desde 2011 como consultor de outras divisões do próprio BID, do Banco Mundial, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), bem como de empresas, ONGs e fundações privadas, no Brasil e em outros países. Graduado em Economia e em Relações Internacionais, pela Universidade de Brasília, com Mestrado em Economia Política Internacional pela London School of Economics, seus campos de interesse envolvem, atualmente, educação, economia política, os arranjos institucionais e modelos de gestão de sistemas educativos e escolas.

⁵⁰ REGIME de Colaboração na Educação. 2017. 1 arquivo mp4 (52 min. e 52 s.). Color. Câmara dos Deputados, Brasília, 10 maio 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2GvZBDi>. Acesso em: 10 jul. 2017.

superficial, as primeiras considerações estratégicas e sistemáticas das intencionalidades e objetivos do MCE, que, como se observará, se encontra em outras fases de aperfeiçoamento de seu percurso.

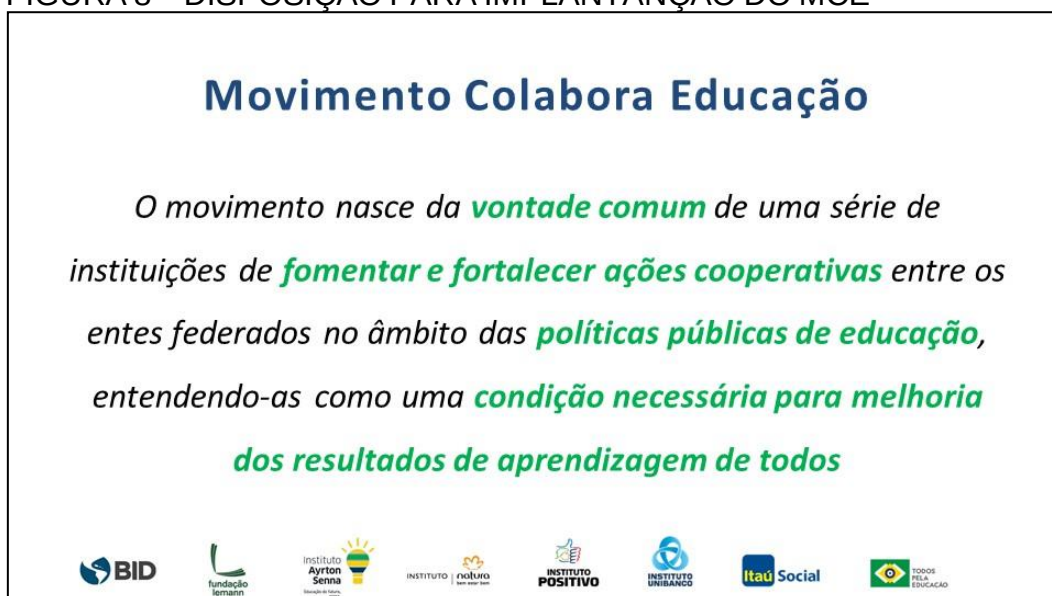
A palestra teve início com posicionamento que enfatizou, segundo Borges (2017), o regime de colaboração, compreendido em três modalidades:

- a) mecanismos de indução;
- b) consórcios intermunicipais; e
- c) arranjos de desenvolvimento na educação.

Contudo, a apresentação orientou-se em apresentar casos de sucesso com a participação do BID e apresentar o MCE que, segundo ele, foi constituído em torno de um desejo comum de várias instituições de contribuir para a efetivação de regimes de colaboração voltados para a melhoria da educação pública, o que fica evidenciado em *slides* utilizados nas apresentações, como explicita a Figura 8.

Como se pode notar, então, o BID é posicionado como mobilizador, com o apoio de outras entidades, em torno de uma agenda comum, a fim de destacar o regime de colaboração como eixo articulador das ações da rede de ação social constituída como MCE. Como agenda comum, o grupo, segundo Borges (2017), nessa fase inicial, volta-se a duas ações macroestratégicas: a) produção e disseminação de conhecimento; b) fomento a ações cooperativas.

FIGURA 8 – DISPOSIÇÃO PARA IMPLANTANÇÃO DO MCE

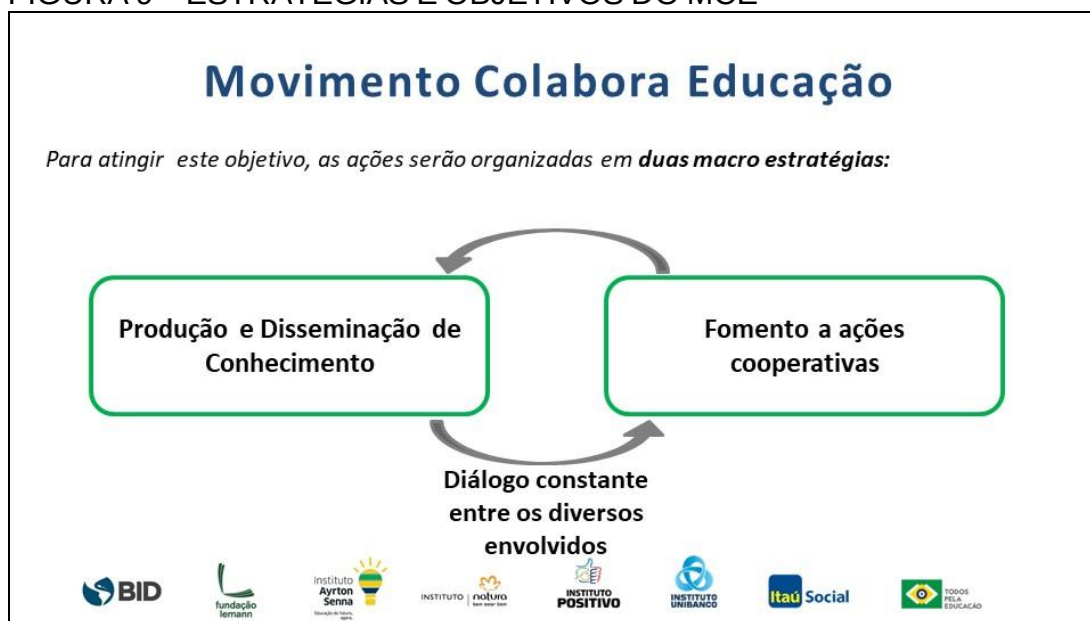


Fonte: Borges (2017).

No contexto dessas ações, o MCE volta-se à produção, à disseminação de conhecimento, à indução de ações, experiências de implementação e outras iniciativas que venham a ser desenvolvidas pelos e com os parceiros. Atua em convergência com o regime de colaboração, em suas várias formas, nos diversos níveis de governo, em relações federativas, buscando legitimar ações sociais com a participação do terceiro setor em diferentes dimensões e sublinhando aspectos de sucesso das ações apresentadas (BORGES, 2017).

Os objetivos e estratégias do MCE são apresentados esquematicamente aos participantes do evento de forma a fazer com que se perceba que o MCE busca assegurar diálogos entre os atores envolvidos no movimento. A Figura 9 ilustra o que está sendo afirmado e fora apresentado.

FIGURA 9 – ESTRATÉGIAS E OBJETIVOS DO MCE



Fonte: Borges (2017)

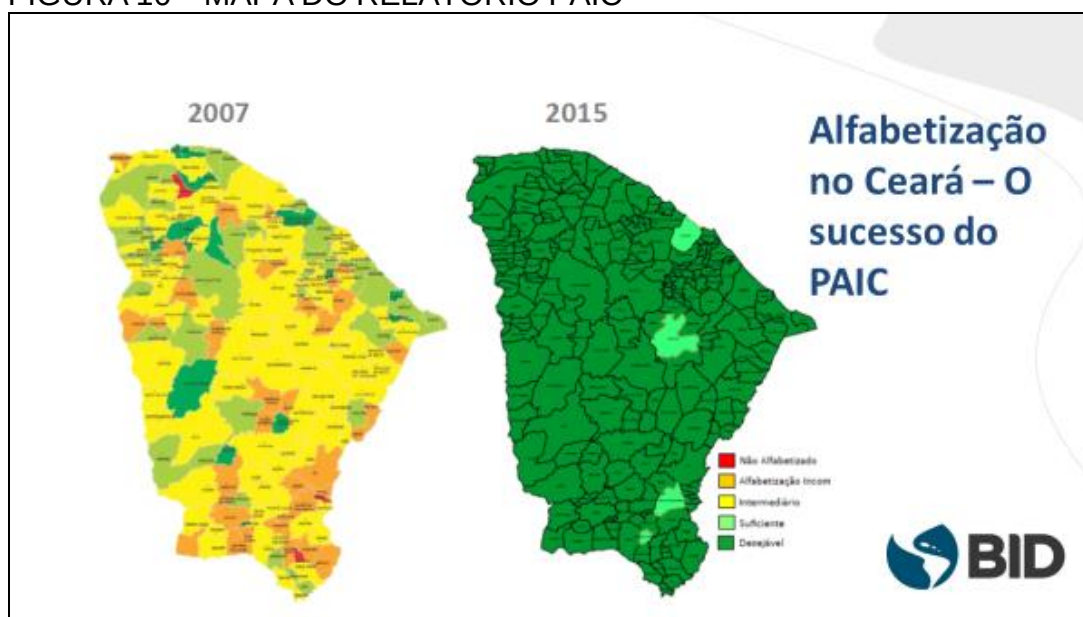
Borges (2017) indicava, em sua exposição, como ações interinstitucionais entre entidades públicas, privadas e o terceiro setor podem servir de norte inicial de modelo de colaboração interfederativa para oportunizar a compreensão dos pressupostos, modelos e experiências a serem difundidos pelo MCE. Ele destacou:

- Paic;
- acompanhamento e apoio à implementação do Paes;
- estudo sobre consórcios públicos intermunicipais em educação em desenvolvimento pela Fundação Itaú Social;

- d) estudo sobre os ADEs em desenvolvimento pelo instituto Positivo;
- e) mapeamento dos mecanismos de colaboração por meio do Portal Conviva Educação.

A exposição de Borges (2017) mostrava que ele entende que o regime de colaboração se constitui em um instrumento convergente de diversas práticas pertinentes às políticas públicas, inclusive de educação, de renovação e reforço ao fluxo de atuação convergente, voluntária e colaborativa das instituições do terceiro setor com a Administração Pública. Dava destaque à disposição do IN, com a produção de conhecimento sobre a experiência no Estado do Ceará, relatada em Abrúcio, Seggatto e Pereira (2016), sublinhando os avanços obtidos com a experiência, baseando-se na apresentação de dados do Ideb, conforme Figura 10, a seguir, principal justificativa para atribuir à experiência o caráter de modelo a ser difundido, tanto pelo autor da explanação quanto pelos autores do texto referido.

FIGURA 10 – MAPA DO RELATÓRIO PAIC



Fonte: Borges et al. (2016, p. 53 e 60)

Em toda a explanação, contudo, tangenciou-se à compreensão de que o parágrafo único do art. 23 (CF de 1988) seja uma condição para a elaboração de uma lei complementar para regulamentar o dispositivo colaborativo interfederativo. A urgência desse diploma legal, para cumprir o exposto no *caput* do art. 211 (CF de 1988), é relativa ao regime de colaboração na gestão entre os sistemas de educação subnacionais.

Borges (2017) tampouco fez referência à centralidade do regime de colaboração em relações interfederativas na implementação do PNE nos respectivos planos de educação subnacionais, tendo em vista a implantação do SNE. O autor, contudo, não indica o fortalecimento de instâncias colaborativas, interfederativas, participativas e democráticas, pois explora de modo tangencial os ADEs e os aspectos fluidos do modelo.

4.4 COMPLEXIDADE DE ESTUDO DE REDE ESTRATÉGICA DE AÇÃO SOCIAL

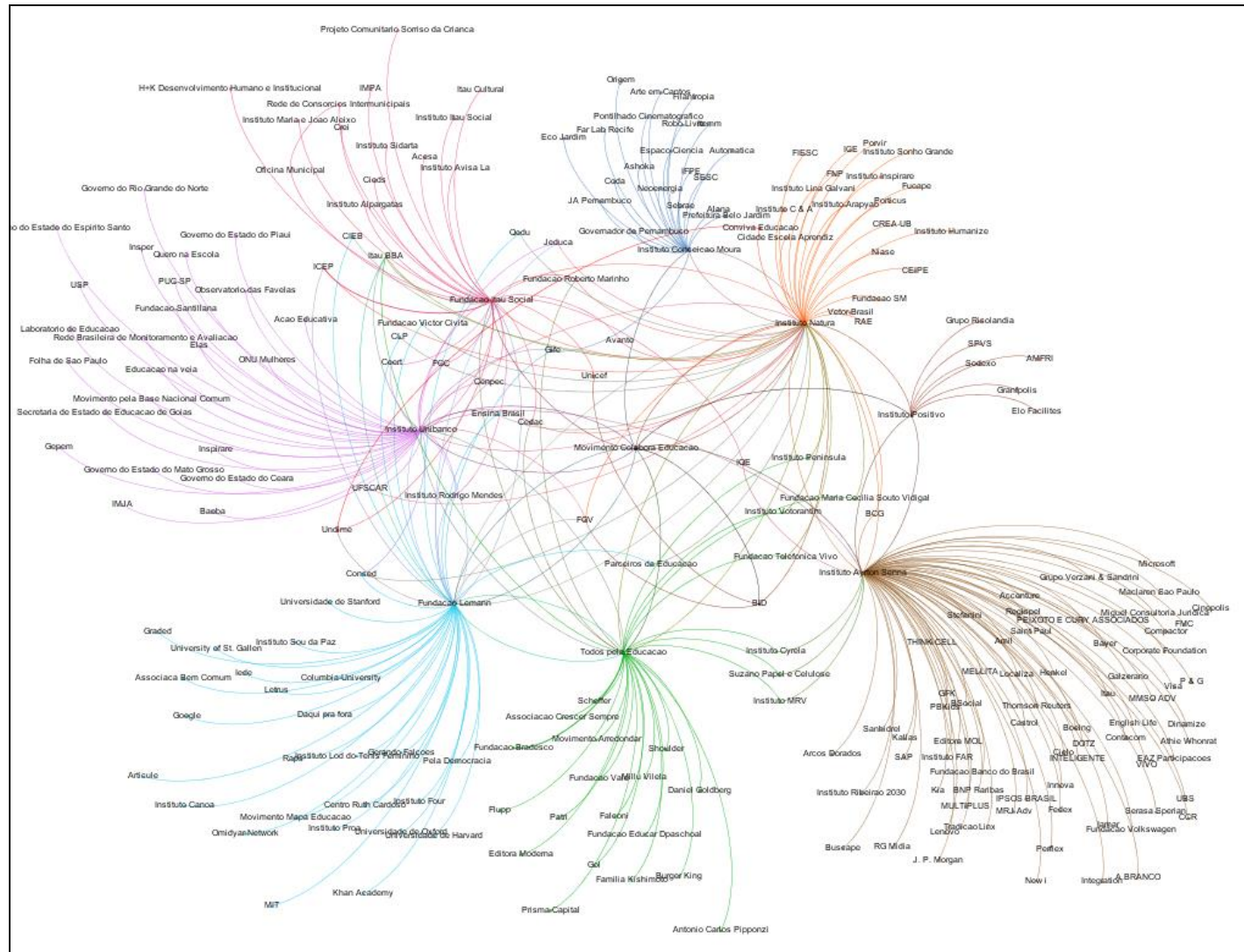
Esta pesquisa não interpreta “pormenores” estáticos, mas em processo de articulação e relação apropriada à interpretação dos objetivos, destacando a reconfiguração e (novas?) estratégias implementadas por meio do MCE e sua relação com a esfera pública no atendimento ao direito à educação em políticas educacionais interfederativas e aos interesses, conflitantes, entre as esferas pública e privada em movimentos de aproximação e distanciamentos. Ou seja, as redes de relações que se constituem em torno do MCE se colocaram como fundamentais para a análise.

Essas redes acionam diferentes atores sociais em razão de uma agenda comum articulada, sem desqualificar suas ações pontuais. Podem, inclusive, ser compreendidas como sistemas macroestruturais e difusos, atuando em políticas educacionais e intervindo em ações interfederativas, nas quais os interesses particulares da rede induzem interesses políticos e sociais e se integram a processos de políticas públicas de formas variadas. Portanto, cada qual buscando, a seu modo planejado e estratégico, a legitimidade de seus argumentos, princípios e valores, indicando modelos de colaboração interna na própria rede silenciada de tensões e divergências.

Legitimidade compreendida, a partir de Weber (2016), como fruto de tradição e reconhecimento da legalidade, constituído intencionalmente, correspondendo aos tipos de ação e às dominações dicotômicas. Determina a cultura e formação e, no contexto hodierno, a consolidação gradativa em diferentes racionalidades, implementadas com a participação recorrente de ex-ministros de Educação e pesquisadores articulados a *think tanks* na apresentação e mobilização dos modelos de colaboração interfederativo, ressaltando o sucesso implementado por esses

atores. O processo se desenvolveu com a incorporação (e vinculação orgânica) de ex-gestores de diferentes níveis da gestão educacional federativa, oriundos de instituições associadas ao terceiro setor ou mesmo do setor diretamente vinculado aos interesses empresariais.

FIGURA 11 – MAPA DA REDE QUE CONSTITUI O MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de leituras dos relatórios institucionais e *sites* institucionais (conforme Apêndice A e explanação metodológica de configuração da figura apresentada no Apêndice B).

Analizando a Figura 11, é possível reconhecer que a trama que compõe a rede, objeto desta pesquisa, a partir do MCE, é complexa, dada a variedade de articulações das instituições que integram diretamente o movimento, atuando e induzindo seus interesses à educação pública; dada a própria complexidade da rede que se articula também indiretamente em parceiros ampliados, bem como com *think tank*, como FGV e Cedac, entre outros atores.

É importante notar, ainda na Figura 11, os pontos de contato e das tramas estabelecidas na rede, além de outros que eventualmente escaparam ao levantamento e que favoreceram a constituição do mapa. Reconhece-se uma “transferência de legitimidade” implementada a partir das entidades que compõem o MCE, ampliando as ações colaborativas para os demais apoiadores, como poderá ser identificado no capítulo a seguir.

Esse processo ressignifica valores e práticas sob a égide da colaboração interinstitucional, como adesão solidária e voluntária da sociedade como um todo à oferta e ao dever de garantir o direito à educação, revertendo o estatuto do regime de colaboração sob outros princípios alheios à ética republicana e não limitados aos entes federados.

A universalização da privatização e o estímulo ao lucro e à competição têm repellido a luta por valores, condição essencial à democracia participativa e social (BALL, 2014; ADRIÃO, 2018), e ao federalismo educacional.

O estatuto do regime de colaboração passou, assim, a se constituir em uma estrutura de direcionamento intelectual e operacional conduzida por diferentes grupos e atores, com diversificados interesses sociais no federalismo educacional, nessa rede estabelecida como estratégia de ação social.

Como foi identificado nas análises de cada uma das entidades que compõe o MCE, esses atores não são novos na intervenção e participação de políticas educacionais interfederativas. Pelas pesquisas identificadas na revisão bibliográfica no Capítulo 3, é possível reconhecer que agem de modo a afirmar suas próprias estratégias e legitimar um conjunto de valores e ideias visando a novos modos e modelos de governança, desde a reforma do Estado brasileiro dos anos 1994, perpassando por experiências de intervenção e participação nas estruturas de governo com o TPE pela regulamentação dos ADEs, e implantando “tecnologias educacionais”, como o

caso do Instituto Unibanco com o “Programa Jovem de Futuro” que tende a se repetir com o MCE.

Segundo Ball (2004, p. 1119), isso se implementa por meio da mercantilização, adaptando-se o setor público à estética do mercado e do consumo, desdobrando-se em graves e distorcidas percepções políticas e pedagógicas, por exemplo, na implantação de currículos. Assim interesses competitivos têm alterado também a ética de compreensão, os comportamentos e os valores nas relações e nos direitos.

As pesquisas identificadas na revisão bibliográfica (Capítulo 3) e aquelas que abordavam a atuação das entidades (apresentadas nos subitens 4.2) tendem à interpretação e compreensão de que essas entidades buscam ampliar sua ação para além das práticas formais escolares dos sistemas. Portanto, extrapolam o que se poderia reconhecer como limite de atuação, mas também o discurso filantrópico e colaborativo em atender, de forma complementar e diversificada, os desafios presentes e comuns na rotina no contexto das unidades, dos sistemas e dos próprios entes federados. Sobre isso, Ball e Olmedo (2013, p. 33) assim se posicionam:

Um novo grupo de conceitos e métodos é necessário para lidar com as contínuas mudanças em governança educacional dentro de uma estrutura global. As formas como a política educacional, as empresas, a filantropia e o desenvolvimento internacional se organizam e se inter-relacionam estão mudando em função dos métodos daquilo que pode ser entendido como ‘capitalismo social global’. Dentro dessa nova configuração, soluções inovadoras e velhas soluções para problemas sociais e de desenvolvimento ‘baseadas no mercado’ estão sendo privilegiadas e fortalecidas através do surgimento de uma nova elite global, conectada em rede, formada por promotores de políticas e ‘novos’ filantropos. O que há de ‘novo’ na ‘nova filantropia’ é a relação direta entre a caridade e os ‘resultados’ e o envolvimento direto dos doadores nas ações filantrópicas e nas comunidades de políticas.

Como admitem Ball e Olmedo (2013), vivenciamos o “filantrocapitalismo” em que a distinção entre o capital de risco e a ação social de uma instituição filantrópica, de uma grande corporação ou empresa iniciante num empreendimento social se torna imprecisa e duvidosa.

Em palestra realizada por “Parceiros Voluntários” (2015), Olga Alexeeva afirma que há uma tendência de que as grandes corporações voltem parte de seu capital ao investimento social privado, especialmente nos chamados Brics (Brasil-Rússia-Índia-

China), por meio do “filantropocapitalismo”. Esse termo cunhado por Mathew Bishop para designar uma nova forma de fazer filantropia, incorporando o investimento e a responsabilidade social empresarial, é explicado da seguinte forma:

A expressão filantropocapitalismo marca muito mais uma transformação de comportamento, na medida em que trata da ação social na qual estão inseridos os princípios do negócio [...]. Temos um filantropo, um investidor social jovem, que quer fazer em vida, engajando-se na atividade e colocando todo o seu conhecimento de negócio nessa intervenção social (PARCEIROS VOLUNTÁRIOS, 2015).

Essas ações sociais revestidas de filantropia desinteressada constituem uma prática geral de organização e linguagem filantrópica, assumida pelo setor privado como filantropia de risco, investimentos e portfólios filantrópicos, soluções empresariais etc. A expectativa é instituir impactos e resultados mensuráveis de “investimentos” e tempo e, desse modo, constituir novos papéis e inter-relações de políticas e desenvolvimento, designando novas redes (BALL; OLMEDO, 2013) que, nesta pesquisa, são compreendidas como estratégia de ação social de interesse empresarial. Sobre a definição de rede, destaca-se:

A rede é um mecanismo analítico e um tropo-chave dentro desse redirecionamento da atenção, como se fosse um tipo de tecido conectivo que une e oferece alguma durabilidade a essas distantes e fugazes formas de interação social (BALL; OLMEDO, 2013, p. 36).

Essas relações reconhecidas como Edu-business (BALL, 2014) implementam uma espécie de privatização exógena que acaba por consolidar práticas corporativas e ideais na educação, revelados, inicialmente, com o crescimento e o alcance global de corporações por ocasião da comercialização. Nesse sentido, a educação é compreendida “[...] como uma área de negócio [...] afetada por decisões estratégicas com o objetivo de aprimorar a vantagem competitiva, criar fontes de valor e melhorar o crescimento de receitas” (BALL, 2014, p. 189) fortalecidas nas estruturas de redes ativas.

Essas fontes de valor e vantagem competitiva são implementadas por instituições *think tank* e atores em redes articuladas entre si, integrando diversas organizações, indivíduos e governos que buscam referenciar e legitimar suas ações por meio, principalmente, de pesquisas e assessorias realizadas por essas entidades (EXLEY, 2014). Essa dinâmica é explicada nestes termos:

As iniciativas experimentais na educação são financiadas e pilotadas por *think tank* que operam como ‘tanques’, organizações de investigação, fundos de caridade e empresas sociais, avaliados e depois vendidos ao governo como ‘experimentado e testado’ pacotes, com trabalho detalhado de formulação de políticas acontecendo fora do estado, com iniciativas já ‘em funcionamento’ antes de os governos decidirem financiar e expandi-las e, assim, incorporá-las na esfera política ‘formal’ (EXLEY, 2014, p. 06 – tradução livre).

Essa politização e influência crescentes de novas redes apoiadas por *think tank* podem ser compreendidas como uma privatização *lato sensu* (LIMA, 2018), que, segundo Ball (2014), merece atenção das pesquisas, dada a importância de examinar amplamente essas “novas alianças educacionais”. Isso porque elas influenciam a política educacional com práticas e inovações experimentais, existentes na fronteira entre o público, o privado e o voluntário, induzindo valores e práticas, inclusive, pelas evidências, segundo o autor, de uma crescente política de novas oportunidades de mercado na educação (EXLEY, 2014).

Consideram-se, assim, a partir de Evangelista (2012), esses valores funcionando como referencial de compreensão e interpretação de sentidos potenciais às ações desses agentes. Nessa perspectiva, a análise compreensiva e desenvolvida por uma abordagem qualitativa a partir do diálogo com fontes documentais possibilitou reconhecer percursos e modos de interpretar e atribuir sentidos à própria teoria da ação social.

Dessa forma, a partir das fontes documentais descritas no Quadro 1 (Fontes de pesquisa) como “[...] esforço intelectual que representa: um risco elaborado para uma descrição densa” (GEERTZ, 1989, p. 15) mais completa possível e os sentidos atribuídos às suas ações, interesses e intencionalidades em processo de ação social nas políticas educacionais interfederativas, buscou-se compreender o caráter das redes, a partir conceitos-chave (Estado, ação social e rede). Conceitos articulados nessas novas sensibilidades de políticas e “filantropia” que ilustram a complexidade e a interconexão das redes de políticas estrategicamente implementadas em ações sociais planejadas e o papel desses atores e seus impactos nos campos da educação e do federalismo educacional. Como expõem Ball e Olmedo (2013), a compreensão de redes permite responder à criação e às operações dos atores, bem como às suas vinculações. Assim, destacam:

Nosso interesse é identificar e analisar a criação e a operação dessas redes, assim como as conexões que as constituem. Também investigamos as trocas e transações entre os participantes e os papéis, ações, motivações, discursos e recursos dos diferentes atores envolvidos. Em termos mais gerais, esse 'método' surge dentro de um amplo conjunto de deslocamentos epistemológicos e ontológicos através da ciência política, da sociologia e da geografia social (BALL; OLMEDO, 2013, p. 35).

Até então, buscou-se, nesta parte do trabalho, mostrar que dessas práticas de gestão por resultados se desdobram projetos, estratégias e ações sociais, motivo pelo qual foram consideradas a atuação e a intervenção desses atores na gestão da educação, na oferta educacional e no currículo como uma subcategoria integrada de privatização (ADRIÃO, 2018). Constatou-se, neste estudo, que as pesquisas revelam uma interface integrada de gestão, direcionamento e intervenção nas políticas públicas de caráter colaborativo e interfederativo como ação planejada e estratégica implementada e em curso por essas (e outras) entidades.

5 AÇÃO SOCIAL DO “MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO” EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS INTERFEDERATIVAS

Abordam-se, neste capítulo, as fontes documentais identificadas no Quadro 1,⁵¹ provenientes de ação social dos atores que compõem o MCE conforme apresentado nas opções metodológicas de pesquisa.

Assim, pretende-se consolidar os argumentos que corroborem a tese de que o MCE opera por meio de articulação de práticas que induzem e legitimam as ações das instituições do terceiro setor que o integram. Essa articulação é ratificada por meio de parâmetros e princípios de modelos fluidos e não estruturantes para o regime de colaboração em ações de esfacelamento do federalismo estatal, antissistêmico e, portanto, ajustando seu próprio modelo de SNE, por meio, por exemplo, da flexibilização em diferentes arranjos.

Para tanto, busca-se compreender a atuação estratégica de ação social implementada pelo Movimento Colabora Educação como questão federativa que integra a redefinição e o papel do Estado, legitimando a atuação do público não estatal na educação pública, estatal e interfederativa.

De início, é importante frisar que se compreende a atuação estratégica de ação social implementada pelo MCE como uma questão federativa que constitui a redefinição e o papel do Estado. Isso ocorre implementado pela legitimação da atuação do público não estatal na educação pública, estatal e interfederativa.

Ainda que a análise da ação social seja imbuída de singularidades históricas, analisam-se as relações sociais estabelecidas de maneira crítica (WEBER, 2016a) e, portanto, considera-se a ação social do MCE nas políticas de colaboração interfederativas interpretadas em contextos como processos de rupturas e descontinuidades.

Destaca-se, assim, a disposição, o papel do Estado e a sua relação com as esferas privadas no atendimento ao direito à educação, tomando por base o regime de colaboração de relação essencialmente interfederativo.

Jessop (2002, p. 202) denomina essa dinâmica como “desnacionalização do Estado” organizada por meio de mudanças significativas sobre a forma como as políticas

⁵¹ Quadro 1 – Fontes documentais.

públicas são elaboradas e implementadas. Em âmbitos local, nacional e globalmente, ainda que sob “[...] coincidência variável de diferentes fronteiras de ação e mudanças em diferentes escalas” (JESSOP, 2002, p. 49), esse processo se realiza sob um conjunto de novos e obscuros relacionamentos, nos quais se compreendem o público e suas rotinas e estruturas com práticas privadas e “interesses” dentro da política, da educação e do Estado em mudanças e reformas das políticas públicas de educação (BALL, 2018).

Segundo Ball (2018), tais reformas servem à comercialização e ao lucro, potencializando novos mercados e criando um conjunto de oportunidades presentes e futuras para negócios lucrativos, direta e indiretamente, em geral, deslocando as obrigações estatais para o privado. Isso já se reconhece em modelos de gestão, em implantação de sistemas, processos de formação e oferta escolar.

Essas oportunidades, conforme Ball (2018), configuram uma mercantilização que se materializa em iniciativas que criam necessidades pontuais e específicas e delas se aproveitam, seja em escala particular mais local, seja em macropolíticas massificadas para os sistemas, porém quase sempre ligadas à atualização pedagógica das ações docentes, à formação de professores, à avaliação e análise de dados e à criação de banco de dados escalonáveis e comparativos que permitam a responsabilização.

Desse modo, as fontes documentais e bibliográficas analisadas constituem uma narrativa ampla que possibilita a interpretação e compreensão das racionalidades e interesses que, eventualmente, podem voltar-se à financeirização e ao lucro, quando convertidos na privatização e velados sob parcerias voluntárias e desinteressadas.

5.1 AÇÃO SOCIAL INTERFEDERATIVA NA EDUCAÇÃO E A RETROANULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTATAIS

Com base em Cunha (1991), ao referir-se à atuação organizada dos professores, é possível afirmar que se reconhece uma retroanulação (e retração) do Estado, impelida também, mas não só,⁵² pela atuação organizada do setor empresarial por intermédio do terceiro setor articulado em rede. Essa estratégica de ação social, como tese à privatização indireta, *lato sensu*, para além da transferência direta das

⁵² Não se desconsideram outros poderes, forças, interesses, intencionalidades globais, bem como sociais e locais, além das disposições internas políticas e das associações em apoio que escapam desse escopo de análise.

estruturas e práticas, implementa-se em um processo de desconstrução social como princípio de ressignificação de valores, práticas e direitos, inclusive os sociais mais suscetíveis e universais.

Esse processo toma, no caso do objeto desta pesquisa, atores e ação social do MCE em análise nas relações sociais em políticas educacionais interfederativas. O Estado é mero integrante, parceiro de uma ação planejada e implementada sob outras bases de valores e princípios.

A retroanulação do Estado se implementa não apenas (e agora) pela desqualificação da estrutura administrativa e burocrática, mas reduzindo-o a parceiro em convênios e pactos de colaboração. Eventualmente, financia (direta ou indiretamente) os interesses e modos de agir desses atores não estatais na oferta dos direitos sociais, velados sob o argumento não lucrativo e da filantropia desinteressada.

Retomando Chauí (1992), privatiza-se o público tornando o Estado e sua estrutura vazios de sentido e de poder de mediação entre o Executivo e a sociedade. Para a autora, isso significa uma desinstitucionalização do espaço público e fortalecimento de centros privados como instituições de decisão, inclusive, política, social e das formas de reconhecer os direitos.

Nas palavras de Cunha (2007, p. 810), fica evidenciado que a

[...] a privatização é um processo cheio de meandros, que não comporta resposta simples. Isso porque a segmentação dos sistemas educacionais não obedece a um trajeto retilíneo, sendo determinada por forças que ora incentivam o crescimento do setor público, ora do setor privado, ora de ambos.

Desse modo, é preciso compreender que a universalização do direito à educação e atuação de atores envolvidos e dispostos a atuar no processo mobiliza, inevitavelmente, interesses particulares e associados. Ao se aproximarem do Estado e de suas estruturas de poder interfederativo (em particular e de forma mais específica e intensa nos Poderes Executivos e Legislativos) para “auxiliar” em políticas sociais, são considerados seus interesses, contextos e representatividade.

Peroni (2018, p. 93) concebe esse processo como redefinição do papel do Estado e das “[...] fronteiras entre o público e o privado, materializando-se das mais diferentes formas na educação básica pública” e problematiza suas implicações no processo

de democratização da educação como direito, e a participação popular, social e coletiva como princípios à democracia e garantia do direito na consolidação de um pragmatismo antidemocrático.

Identifica-se esse “esvaziamento” do caráter público, estatal, participativo, democrático e dialógico à educação nacional no aparelhamento das capacidades estatais (novas e antigas) reorganizadas territorialmente e dominadas por agentes de poder associados ao terceiro setor. Exemplo disso se pode reconhecer na composição do CNE, atualmente, mas que teve início de esfacelamento mais expressivo com o presidente interino Michel Temer (em 2016), ao revogar a nomeação de 12 integrantes do órgão, via Decreto de 27 de junho de 2016. Alegou Temer que a reestruturação garantiria a independência, o que significou, para a comunidade acadêmica, uma afronta à representatividade social e popular e um “[...] ato antidemocrático do governo” (ANPED, 2016),⁵³ que culminou em um recuo e alijamento de representação popular na instância nacional, mas também desdobrou-se em medida semelhante em Estados e municípios.

No Quadro 6, a seguir, é possível identificar a vinculação de alguns membros que compõem o CNE e a relação com setores privados, diversos.

QUADRO 6 – COMPOSIÇÃO DO CNE (2019)

(continua)

Nome	Currículo / Apresentação
Luiz Roberto Liza Curi (Presidente)	Analista de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, CNPq. Conselheiro desde 2012.
Alessio Costa Lima	Professor do Curso de Administração da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA) e de Ensino Técnico Profissional da Secretaria da Educação do Estado do Ceará
Antonio Carbonari Netto	Fundador/Presidente da Anhanguera Educacional S.A.
Antonio de Araújo F. Júnior	Pró-reitor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação da FGV

⁵³ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO (Anped). **CNE – conselheiros avaliam que revogação de indicações mostra ato antidemocrático do governo interino e fragilidade do órgão de Estado**. 2016. Disponível em: <http://bit.ly/2sz7jXi>. Acesso em: 16 dez. 2019.

QUADRO 6 – COMPOSIÇÃO DO CNE (2019)

(continuação)

Nome	Currículo / Apresentação
Arnaldo Barbosa de Lima Júnior	Membro nato
Francisco César de Sá Barreto	Professor titular (aposentado) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) onde atua como professor emérito
Gersem José dos Santos Luciano	Professor adjunto da Universidade Federal do Amazonas (UFAM)
Ivan Cláudio Pereira Siqueira	Professor na Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo
Jânio Carlos Macedo	Membro nato
Joaquim José S. Neto	Professor titular da Universidade de Brasília
José Francisco Soares	Professor titular aposentado da UFMG, onde continua, como voluntário, suas atividades de pesquisa. Foi membro do Conselho de Governança do TPE
José Loureiro Lopes	Sócio-fundador dos Institutos Paraibanos de Educação (IPÊ)
Marco Antônio Marques da Silva	Professor titular em Direito Processual Penal da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Maria Helena Guimarães de Castro	Professora aposentada da Universidade de Campinas (Unicamp); membro do Comitê Técnico do TPE; membro do Comitê de Avaliação do Movimento pela Base e vice-presidente do Conselho de Governança do PISA/OECD
Marília Ancona Lopez	Vice-reitora de graduação da Universidade Paulista (Unip); reitora do Centro Universitário de Itapira (Uniesi)
Maurício Eliseu Costa Romão	Presidente do Conselho de Administração da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH)
Mozart Neves Ramos	Foi presidente-executivo do TPE (2007-2010), diretor de articulação e inovação do Instituto Ayrton Senna

QUADRO 6 – COMPOSIÇÃO DO CNE (2019)

(conclusão)

Nome	Currículo / Apresentação
Nilma Santos Fontanive	Coordenadora do Centro de Avaliação da Fundação Cesgranrio
Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti	Diretor de Educação e Tecnologia da Confederação Nacional da Indústria (CNI), acumulando, também, o cargo de diretor-geral do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e de diretor superintendente do Serviço Social da Indústria (Sesi)
Robson Maia Lins	Professor de Direito Tributário da PUC-SP e do Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (Ibet), advogado, sócio do escritório Barros Carvalho Advogados Associados
Sérgio de Almeida Bruni	Vice-reitor de desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)
Suely Melo de Castro Menezes	Diretora-geral do Colégio e das Faculdades Integradas Ipiranga

Fonte: Elaboração do autor a partir de consulta ao *site* do Conselho Nacional de Educação (Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/cne-quem-e-quem>. Acesso em: 27 nov. 2019).

Essa reestruturação pode ser identificada também nos sistemas estaduais de educação transferindo às superintendências (ou estrutura correlata) a obrigação de acompanhar e apoiar os municípios na implementação e alinhamento às políticas de Estado, sem acompanhamento sistemático e coordenador de autonomia dos Conselhos Estaduais e mesmo dos Conselhos Municipais de Educação, como apontaram Amorim et al. (2018).

Desse modo, implementa-se uma desestatização que redefine a divisão público-privada, realocam-se tarefas técnicas e rearticula-se o relacionamento entre organizações, estruturas de governo e execução de políticas em diferentes escalas territoriais (estaduais e municipais) entregando parte do processo de definição e planejamento a esses atores não estatais e sem a participação democrática e popular.

Assim, ações sociais antes desempenhadas pelos entes estatais (em diferentes níveis) e servidores públicos de carreira estão gradativamente transferidas, inteira ou parcialmente, para entidades de direito privado veladas sob a égide da parceria desinteressada, da filantropia e responsabilidade social da sociedade, por vezes, amparadas sob o argumento constitucional de que

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada **com a colaboração da sociedade**, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Esses atores vêm ampliando suas ações, via governos ou diretamente nas instituições educacionais que recebem incentivos fiscais, apoio técnico e patrocínio às suas ações, silenciando, cada vez mais, as vozes e participação social, popular e de caráter essencialmente democrático de base no processo de implementação das políticas

[...] assim, a tão decantada participação nas decisões, teoricamente atingível através de discussões **democráticas**, é, na verdade, uma forma de fazer com que os subordinados acatem decisões previamente tomadas, em função de uma ilusão de participação e de poder, geralmente criada pela delegação de autoridade para decidir em assuntos absolutamente indiferentes para a alta cúpula administrativa (MOTTA, 1970, p. 26, grifo nosso).

Ao abordar as formas de privatização que estão em curso na educação, problematizam-se, também, as formas de efetivação de direitos sociais universais materializados em políticas sociais e o papel da Administração Pública como garantidor dessas ações. Isso considerando não apenas o acesso, mas também os mecanismos participativos de elaboração das políticas em sua prerrogativa de manutenção de poder e ordem e, portanto, o esvaziamento e silenciamento da participação democrática nas políticas sociais ressignificadas em serviços e a própria retroanulação do Estado por meio da privatização do público.

5.2 REORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA BRASILEIRA

Com base nas análises desenvolvidas até então, considera-se que a constante (e quase permanente) percepção de reforma da educação brasileira e sua consequente reorganização é parte de uma dinâmica que visualiza essa política

pública (e sua própria reforma/instabilidade) como negócio lucrativo. Esse lucro se obtém de diferentes modos. Nas palavras de Oliveira (2009, p. 741):

No ensino básico, cresceu a venda de materiais pedagógicos e 'pacotes' educacionais, que incluem aluguel de marca, pelo mecanismo de franquias, avaliação e formação em serviço do professor. Tais atividades são desenvolvidas por algumas das grandes redes de escolas privadas, como os Cursos Osvaldo Cruz (COC), Objetivo, Positivo e Pitágoras. Mais recentemente, esse grupo de instituições tem avançado sobre os sistemas públicos de educação básica, vendendo materiais apostilados para redes municipais e estaduais, tendo eles avaliados no âmbito do programa nacional do livro didático (PNLD). [...] Neste caso, assim como o programa desenvolvido pelo Instituto Ayrton Senna, sem acumulação de capital (cf. Adrião & Peroni, 2008; Peroni, 2008). De todo modo, esse modelo de parceria permite que isso venha a acontecer. Tomando como referência os Estados Unidos, a gestão não-estatal pode ser alvo da ação comercial, como ocorre em parte das escolas *charter*.

Como afirma Ball (2018), os processos de reforma da educação criam um conjunto de oportunidades de lucro, presentes e futuros, para os empreendedores, seja pela dimensão macro (mais geral), seja pela micro (mais local), que vão desde a prática pedagógica à formação de professores, avaliação, análise de dados, entre outras frentes/demandas/atividades. Nesse sentido, a lógica reformista, segundo o referido autor, é um mercado vigoroso de oportunidades, negócios e soluções comerciais que envolvem a financeirização, privatização de políticas públicas que nublam o trabalho endógeno com e exógeno contra o Estado onde as parcerias se consolidam como mercadoria ou, mais precisamente, conforme Ball (2018, p. 587):

[...] a monetised 'service', at the same time as a set of alternative forms of private provision and a 'shadow state' (Wolch 1990) are created to supplement and/or displace state provision – Stacey's paper offers the example of independent schools in Western Australia.⁵⁴

Para Peroni e Caetano (2015), as mudanças na articulação do Estado com o terceiro setor (e do quase-mercado) no qual a propriedade permanece estatal, mas a lógica de mercado orienta e dirige a prática pública, impõem uma legitimidade de eficiência do mercado produtivo, desqualificam os serviços, ofertas e orçamentos públicos como resultado de uma disputa de modelo e padrão social em que prevalecem os

⁵⁴ “[...] um 'serviço' monetizado, assim como conjunto de formas alternativas de provisão privada e um 'estado de sombra' (Wolch 1990) são criados para complementar e/ou substituir provisão estatal – o artigo de Stacey oferece o exemplo de escolas independentes na Austrália Ocidental” (BALL, 2018, p. 587, tradução nossa).

interesses de atores de direito privado e expõem, propositadamente, uma *pseudoinstabilidade* e incapacidade estatal (gerando um pseudoconsenso), em razão de justificar suas próprias práticas e intervenção.

Para além dessa ação e atuação de indução ideológica e de redefinição de paradigmas há, ainda, ações de caráter mais técnico e orgânico imbricadas na gestão pública e que, igualmente, redefinem esses marcos e descontrolam limites de atuação do terceiro setor empresarial. O Poder Público tem assumido em partes (ou totalmente) o discurso de relativo sucesso a modelos propostos por essas entidades.

Harvey (2008) denomina esse processo como “mercadificação de tudo”, ainda que compreendido como investimento social no qual direitos sociais cedem lugar a políticas fragmentadas, focalizadas, competitivas e de serviços.

Compreendem-se, a partir de Adrião e Peroni (2009, p. 10), duas tendências na reestruturação e reforma do Estado:

[...] o Estado se retira da execução, mas permanece como financiador e avaliador das políticas sociais, estas agora ofertadas por distintos agentes privados, configurando o que tem sido identificado como propriedade pública não estatal; [...] ainda que a atividade ou serviços permaneçam sob a propriedade do Estado, passam a ser geridos pela lógica de mercado, aqui identificada como esfera do quase-mercado.

A adaptação da gestão pública à qualidade do mercado, em particular na área educacional, está relacionada com o esgotamento do modelo de acumulação (HARVEY, 2008), que ressignifica os valores em princípios fluidos e difusos, desdobrados na “[...] crença de que a melhoria da qualidade educacional se dá pela concorrência em mercado aberto, tal como no interior dos negócios” (FREITAS, 2016, p. 141).

Segundo Dourado e Oliveira (2009, p. 207), pode-se reconhecer o desafio democrático em razão de

[...] estabelecer a definição de dimensões, fatores e condições de qualidade a serem considerados como referência analítica e política no tocante à melhoria do processo educativo, por exemplo. A consolidação de mecanismos de controle social da produção, implantação e monitoramento de políticas educacionais e de seus resultados, visando a produzir uma escola de qualidade socialmente referenciada.

Como aponta Krawczyk (2014), a educação revelou-se, para o setor privado, como um nicho de mercado, recriado e estimulado, onde atua em diferentes dimensões da proposição de material didático, formação de professores, consultorias, até a gestão de políticas, implementando ideologia de visão corporativa, pela via direta e indireta, por meio de fundações e associações.

Compreendidos novos modos de articulação e mecanismo de ampliação do mercado educacional de forma direta (exoprivatização) ou indireta (endoprivatização), como propõem Ball e Youdell (2008), constata-se, nas práticas, assessorias “técnicas”, acordos de cooperação e expertise do terceiro setor aplicados às políticas interfederativas e públicas do Estado, ao qual “[...] é reservada a função reguladora por meio da aferição de desempenho, verificação do cumprimento de metas, em práticas de responsabilização” (ADRIÃO, 2014, p. 279) e o custeio dessa estrutura de avaliação de sistema.

O TPE, como afirma Martins (2016), bem como as demais entidades do terceiro setor e o BID, dissimulados na colaboração desinteressada e voluntária, qualificam-se como instituições de pressão e parceria com os governos executivos que, ao mesmo tempo, os fortalece na descentralização para o mercado. Isso se realiza, por exemplo, na indução de processos de reestruturação da vida econômica, política e cultural sob a lógica do “[...] empresariamento do espaço de produção de políticas” (MARTINS, 2016, p. 151), incorporando critérios empresariais de competitividade à garantia dos direitos sociais.

Como pode ser observado nas análises de cada uma das entidades que compõem o MCE,⁵⁵ esses atores não podem ser considerados novos no cenário de intervenção e participação em políticas interfederativas de educação. A partir das pesquisas identificadas e analisadas,⁵⁶ é possível reconhecer que agem de modo a afirmar suas próprias estratégias e legitimar um conjunto de valores e ideias visando a novos modos e modelos governança, desde a reforma do Estado brasileiro dos anos 1994, perpassando por experiências de intervenção e participação nas estruturas de governo com o TPE pela regulamentação dos ADEs. Também implantam tecnologias educacionais, como o caso do Instituto Unibanco, com o “Programa Jovem de Futuro”, o que, inclusive, tende a se repetir com o MCE.

⁵⁵ Apresentadas no Capítulo 4.

⁵⁶ Tanto na revisão bibliográfica (Capítulo 3) quanto na identidade do MCE (Capítulo 4).

Reconhece-se, assim, no Brasil, Ols, neste exemplo, representados pelo BID, articulados a instituições do terceiro setor, associados a interesses empresariais, implementando diferentes estratégias, protagonizando e induzindo princípios e modelos de gestão pública educacional, ressignificando a colaboração e interação social exclusivamente estatal como valor do setor privado sem fins lucrativos, desinteressado, criando novos mercados, legitimidade e consensos e vertendo direitos sociais em serviços de oferta não estatal.

Como se constatou ao longo deste estudo e nas pesquisas que o subsidiaram, a intervenção dessas entidades amplia a ação social sob interesses particulares e privados para além das práticas formais escolares dos sistemas, extrapolando o que se poderia reconhecer como limite de atuação. Além disso, também se impõe, pelo discurso filantrópico e colaborativo, a atender, de forma complementar e diversificada, aos desafios presentes e comuns à rotina e ao contexto das unidades e sistemas escolares, por meio de formação continuada, oferta de material didático complementar, estratégias “inovadoras” à aprendizagem, alcance de resultados etc.

5.3 ORGANIZAÇÃO E ESTRATÉGIAS DE AÇÃO SOCIAL DO “MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO” NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS INTERFEDERATIVAS

O “Planejamento Estratégico 2019-2020 do Movimento Colabora Educação” (MCE, 2018) revela um aprimoramento, para a própria entidade, das ações articuladas, se comparadas com aquelas apresentadas por Borges (2017). Nesse documento, o MCE (2018, p. 7) apresenta os objetivos:

[...] superior (contribuir à melhoria do planejamento e gestão das Políticas Públicas de Educação - PPE - e de seus resultados); e estratégico (situar o regime de colaboração num patamar de alta relevância técnica e política no planejamento e gestão das PPE em todo território nacional).

Em objetivo superior, a lógica de intervenção considera:

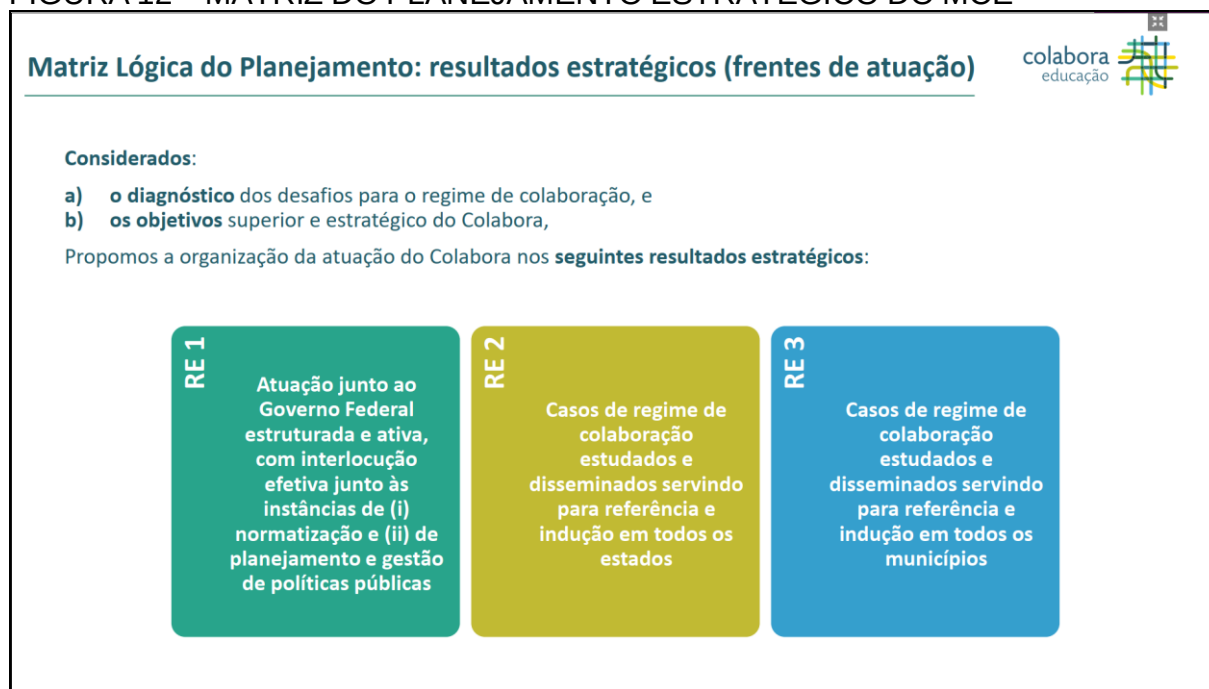
Estar, ao final de 2 anos, estruturado para manter participação expressiva nas discussões e deliberações das PPE junto a todos os órgãos e instâncias consultivas e deliberativas considerados críticos (tais como União e Estados, Consed e Undime, Congresso, TCU) (MCE, 2018, p. 8).

No âmbito dos objetivos estratégicos, a expectativa de consolidar:

Sistema Nacional de Educação (SNE) coerente e completo, regulamentado por bases legais adequadas e suficientes; Índices de adoção do regime de colaboração (vide padrões mínimos de qualidade) com tendência de crescimento nas esferas estadual e municipal; Programas prioritários do Governo Federal/MEC seguindo modelo de organização de regime de colaboração (vide padrões mínimos de qualidade) (MCE, 2018, p. 9).

Entre os resultados estratégicos apresentados para justificar a ação para o biênio (2019-2020), mantiveram a difusão e indução de casos de regime de colaboração estudados e disseminados (Figura 12), servindo de referência e indução em todos os Estados da Federação, mantendo-se o modelo iniciado e difundido pela entidade a partir do Paic, implementado no Estado do Ceará, bem como a indicação de manutenção e acompanhamento do Paes.

FIGURA 12 – MATRIZ DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MCE



Fonte: MCE (2018, p.10)

Assim, o modelo de coordenação e gestão do MCE, que até a realização do I Seminário Colabora Educação, realizado entre os dias 29 de novembro e 1º de dezembro de 2017, centrava-se, publicamente, sob a representação de João Marcelo Borges, expositor da palestra na Câmara, foi, nesse evento, atribuído, formal e publicamente, a Guilherme Lacerda. Graduado em Economia e em Ciência Política pela Indiana University Bloomington (2014), integrou a primeira turma de *trainee* em “Gestão Pública” do Instituto Vetor Brasil e foi coordenador operacional

do escritório de projetos da Secretaria de Educação do Pará (2015-2017) (MCE, 2018), apresentado como secretário-executivo do MCE.

Desde então, o modelo de governança e organização interna e efetiva do MCE foi reestruturado e evidenciado também no “Planejamento Estratégico 2019-2020 do MCE” (MCE, 2018) conforme se apresenta no Quadro 7.

QUADRO 7 – ESTRUTURA DE GOVERNANÇA MCE - BIÊNIO 2019-2020

Governança MCE									
Nível	Função								
ESTRATÉGICO	BID	FIS	FL	IAS	ICM	IN	IP	IU	TPE
	Conselho Diretivo								
	Comitê Técnico-Consultivo								
TÁTICO	Comitê Executivo								
	Grupo Tático Federal/Nacional			Grupo Tático Estadual			Grupo Tático Municipal		
	BID, TPE e Natura			Natura, Lemann e TPE			Itaú Social, Conceição Moura e Positivo		
	<u>Foco:</u> • Avanços do trabalho do colabora (<i>advocacy</i>) • Rede de colaboração intermunicipal, apoiada por Itaú Social, Positivo e Natura • Concentração de esforços no apoio às gestões estaduais								
OPERACIONAL	Grupo de projetos								
	Equipe colabora + Especialistas + Apoio contratados ou de membros								

Fonte: Elaboração do autor a partir de MCE (2018).

Como intervenção estratégica, indicam Grupos de Trabalho (Tático) que atuarão em razão de debater o SNE e difundir modelos de regime de colaboração, amparados

na experiência do Paic, implementada no Paes e a ser difundida a outros Estados, como se observa no Quadro 7, em ações de nível federal, estadual e municipal. Registra-se a ausência do Instituto Ayrton Senna como um fator relevante à composição da rede.

Analisando o escopo de ação e projetos implementados pelo Instituto Ayrton Senna, não se identifica o regime de colaboração como eixo articulador ou central de suas práticas, ainda que se reconheça, em manifestações e notícias variadas, a relevância do tema para a entidade. Assim, a participação da entidade se consolida muito mais como parte de uma eventual assessoria técnica do diretor de articulação e inovação do instituto (o professor Mozart Neves Ramos) do que como uma atuação orgânica e sistemática, como são identificadas as demais entidades.

Por não se constituir, ainda, como entidade estabelecida em Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) registrado, o MCE se estrutura formalmente por meio de um “Termo de cooperação que entre si celebram os parceiros signatários do ‘Movimento Colabora Educação’ visando estabelecer as diretrizes do biênio 2018-2019” (MCE, 2018). O TPE, a Fundação Itaú Social, a Fundação Lemann, o Instituto Ayrton Senna, o Instituto Natura, o Instituto Unibanco, o Instituto Positivo e Instituto Conceição Moura são signatários (e não se menciona a participação do BID) e constituem o Conselho Diretivo. Assim, apesar da ausência do BID⁵⁷ entre os signatários, a entidade consta como integrante estratégico na governança do movimento. Contudo, por se constituir como instrumento privado, o uso desse documento à análise não foi autorizado.

O “Planejamento Estratégico” (MCE, 2018b), no entanto, apresenta a Governança do MCE, constituído em comitês. o Comitê Estratégico da entidade é composto pelos dirigentes das instituições fundadoras e do ICM como instituição associada; o Comitê Executivo é constituído por um representante de cada instituição fundadora e associada; e o Comitê Técnico-consultivo, formado por especialistas em educação selecionados.

⁵⁷ Possivelmente por se constituir como instituição financeira e voltada às ações de seus mutuários, consolida-se com regras próprias e distintas para aportes financeiros e técnicos a empréstimos e projetos a serem apoiados pela entidade. Isso reforça o argumento de intervenção e indução de seus valores e práticas como afirmam Melgarejo (2017), Farias (2014), Shiroma (2014, 2016) mesmo sem os aportes financeiros.

Das ações que constam desse Planejamento Estratégico (2018-2019) mantém-se boa parte delas apontada por Borges (2017) na exposição/palestra na Câmara dos Deputados. Entretanto, nesse instrumento, sublinham-se a centralidade na implementação das metas do PNE e dos respectivos Planos de Educação dos entes subnacionais e ações expressivas, em vista da implementação do SNE ainda sem indicar fortalecimento, consolidação de instâncias de pactuação colaborativas interfederativas.

5.3.1 Concepções, propostas e incidência em políticas educacionais interfederativas

Na leitura dos diversos documentos institucionais do MCE (2017, 2018, 2019), bem como das entidades que integram o movimento, reconhece-se que, para o estatuto do Regime de Colaboração Interfederativo, a entidade concebe estratégias diversas e sentidos variados ao que se implementa como ações colaborativas em curso: ADEs, consórcios e pactos verticais. Conforme apresentam em diversas publicações que assinam, têm experiências exitosas pelo território nacional que impelem à indução dos modelos. Isso reforça o argumento de não regulamentação do regime de colaboração, mantendo o estatuto sob indefinição conceitual e de regulação como uma lacuna necessária para justificar sua presença e a manutenção de seus interesses e intervenção.

5.3.1.1 Estudos sobre os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs)

Sem mencionar e aprofundar o mérito de destaque e atuação do terceiro setor, e mesmo do TPE na definição e regulamentação do ADEs, Borges (2017), em sua palestra, apresenta esse modelo de colaboração horizontal entre municípios como objeto de acompanhamento do MCE.

Segundo Borges (2017), essa forma de organização e colaboração horizontal, oriunda de disposições territoriais e locais, anseia por coordenação e apoio técnico. Ressalta o autor, contudo, que sua principal desvantagem é constituir-se sem personalidade jurídica, se comparada com os consórcios, por exemplo.

Com base em estudo implementado por Abrucio (2017), com apoio do Instituto Positivo sobre ADEs, a obra “Cooperação intermunicipal: experiências de arranjos de desenvolvimento da educação no Brasil” foi destacada como modelo de

orientação, fruto de resultado de análise do autor, por ocasião da realização do I Seminário Colabora Educação (2017) em, pelo menos, dois momentos da programação.

Uma das mesas de debate, intitulada “Municípios e regime de colaboração”, contou com a presença da Sra. Elizabete Monteiro (2017, informação oral),⁵⁸ diretora pedagógica do Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (Icep).⁵⁹ A expositora aponta, também a partir dos estudos de Abrucio (2017), a constituição dos ADEs como necessidade, desejo e disposição de diferentes sujeitos, em vista de uma premissa comum e que se articula com realidades objetivas do território, como espaços e mecanismos em que se favoreçam o diálogo e a colaboração mútua, ressaltando, contudo, o diálogo horizontal, o respeito à identidade local e às metas propositivas como qualidades que levam o ADE Chapada a ser reconhecido como um caso de sucesso, no tocante às possíveis experiências de colaboração em âmbito intermunicipal.

Em outro momento da programação do mesmo evento, o próprio autor, o professor Fernando Abrucio (2017c, informação oral),⁶⁰ explana sobre a pesquisa publicada em formato de livro.

Na obra, Abrucio (2017) descreve a colaboração implementada nos ADEs pesquisados (e apresentados na Figura 13) como uma organização ampla dos sistemas e redes de educação, vinculada à questão federativa. O autor, assim, explorou questões centrais para a colaboração federativa, como seu caráter horizontal e vertical, as desigualdades educacionais e a colaboração como principal instrumento para sua superação.

O autor destaca, também, dificuldades à colaboração interfederativa, dentre as quais a falta de um SNE com fórum federativo para o combate das desigualdades educacionais e indução da cooperação interfederativa, ausência que, segundo ele, explica a baixa colaboração entre Estados e municípios (ABRUCIO, 2017).

Assim Abrucio (2017, p. 46) afirma:

⁵⁸ Mesa-redonda “Cooperação intermunicipal: experiências de arranjos de desenvolvimento da educação no Brasil”, I Seminário Colabora Educação, São Paulo, 30 de novembro de 2017.

⁵⁹ Entidade que atua em sete territórios dos Estados da Bahia (Chapada Diamantina, Agreste Litoral, Pratigi e Salvador), de Pernambuco (Cabo de Santo Agostinho e Jaboatão dos Guararapes) e de Alagoas (São Miguel dos Campos).

⁶⁰ Mesa-redonda “Regime de colaboração horizontal”, I Seminário Colabora Educação, São Paulo, 30 de novembro de 2017.

O Regime de colaboração é uma ação entre entes federados, de cunho vertical ou horizontal, que pode ter quatro formatos: a. Uma relação colaborativa da União com os demais entes federados; b. Uma relação colaborativa do estado com os municípios presentes em seu território; c. Uma relação colaborativa entre governos estaduais; d. Uma relação colaborativa entre municípios, constituída como um mecanismo de cooperação intermunicipal.

FIGURA 13 – MAPA DOS ADES PESQUISADOS POR ABRUCIO (2017)



Fonte: Abrucio (2017, p. 9).

Na perspectiva da colaboração intermunicipal, o autor apresentou o consórcio e o ADE como modelos de colaboração, seguidos da exposição de dados que, conforme sua avaliação, justificam o fato de a educação estar tão defasada em relação a outras políticas públicas no debate sobre a cooperação federativa horizontal.

Apesar desse estudo recente realizado por Abrucio (2017), não se pode desconsiderar que, desde 2015, o Instituto Positivo vem apoiando e disseminando o

modelo de ADE, a partir da experiência do ADE Granfpolis, dada a opção estratégica da instituição de atuar e fomentar experiência de colaboração horizontal no seu escopo de ações, conforme apresentado nesta pesquisa (no item 4.2.7) e reforçado na Figura 14.

FIGURA 14 – DIVULGAÇÃO DO SITE DO IP SOBRE APOIO E DIFUSÃO DO ADE A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO ADE GRANFPOLIS



Fonte: Instituto Positivo, 2019 (Disponível em: <http://instituto.positivo.com.br/#estrategia>. Acesso em: 18 dez. 2019).

Experiência divulgada no site do Instituto Positivo, como identificamos na Figura 14, bem como em publicações no âmbito dessa parceria (GRANFPOLIS/IP, 2016, 2017), que se encontram no repositório da instituição, apresentam relatos das práticas realizadas.

Essas experiências de apoio, indução e implantação “colaborativa”, com a participação do Instituto Positivo, encontram-se relatadas no “Programa Arranjo de Desenvolvimento da Educação ADE/Granfpolis”, publicado pelas entidades como “resultados 2015-2016” da parceria de implantação autoidentificando-se como “[...] o 1º ADE implantado pelo Instituto Positivo” (GRANFPOLIS/IP, 2016, p. 5).

Como esse documento se autointitula “Programa”, conforme se observa na Figura 15, seu conteúdo está orientado no sentido de indicar um roteiro estruturado, com relato da experiência de implantação, com aspectos e fases que a instituição compreende como “fases de implantação”, a saber: sensibilização, diagnóstico, elaboração do plano de ação e execução das metas. Apresenta-se, ainda no objetivo do programa: “[...] reunir sociedade, organizações não governamentais, empresas privadas e o poder público para juntos, planejarem estratégias visando à melhoria do

ensino oferecido nas escolas” (GRANFPOLIS/IP, 2016, p. 4) com ênfase no resultado, como é possível identificar ao longo da leitura do documento, contudo sem apresentar dados factíveis, ainda que amparados no Ideb, que qualifiquem uma intervenção positiva.

FIGURA 15 – SUMÁRIO DOS RESULTADOS GRANFPOLIS/IP (2015-2016)



Fonte: Granfpolis/IP (2016, p. 2 e 3).

Já no âmbito da existência do MCE, a “Revista de resultados – 2017” (GRANFPOLIS/IP, 2017) mantém-se assinada por ambas as instituições, como se observa na Figura 16, a seguir.

FIGURA 16 – SUMÁRIO DOS RESULTADOS 2017 / ADE GRANFPOLIS



Fonte: Granfpolis/IP (2017, p. 2).

Nesse volume Granfpolis/IP (2017), dentre outros temas, como é possível observar no Sumário (Figura 16), destaca-se a apresentação do MCE como um novo parceiro na consolidação de experiências colaborativas de arranjos e a articulação dessas instituições em favor do regime de colaboração. Também procura divulgar a participação do ADE Granfpolis como exemplo de sucesso em exposições realizadas no I Seminário Colabora (Figura 17).

FIGURA 17 – REVISTA DE RESULTADOS 2017 / ADE GRANFPOLIS



Fonte: Granfpolis/IP (2017, p. 17).

O tema dos ADEs também aparece em destaque na implementação do periódico assinado pelo MCE e pelo Instituto Positivo, “Revista Colaboração” (abordado no item 5.3.1.5, deste capítulo). Mantém-se a compreensão e indução dessa forma e modelo fluido para o regime de colaboração, inclusive, sob outras formas.

5.3.1.2 Consórcios intermunicipais e a Rede de colaboração intermunicipal em educação

No âmbito da produção de conhecimento, outra ação estratégica apoiada e difundida pelo MCE, mencionada por Borges (2017), à época ainda em fase de finalização, mas que já se encontra disponível e divulgada para análise, foi desenvolvida e financiada pela Fundação Itaú Social (2017). Versa sobre consórcios intermunicipais e é intitulada “Diálogos sobre a gestão municipal: câmaras técnicas de consórcios” tendo se detido, exclusivamente, na pesquisa, apoio e acompanhamento de iniciativas de consórcios intermunicipais que possuem mesas temáticas voltadas às políticas de educação em seu escopo e natureza institucional.

Esse estudo foi, também, objeto de exposição do I Seminário Colabora Educação, no qual duas mesas trataram direta e indiretamente sobre a pesquisa encomendada por Fundação Itaú Social (2017).

A primeira discutiu sobre os ADEs e os consórcios públicos e administrativos como expressões de cooperação intermunicipal. Cibele Francese (FGV) e Regina Pacheco (FGV) apresentaram o tema “Consórcios públicos: estratégias e mecanismos de gestão para a continuidade de políticas públicas” (FRANCESE; PACHECO, 2017, informação oral),⁶¹ um resumo da pesquisa implementada pela Fundação Itaú Social (2017).

Francese e Pacheco (2017) focalizaram as experiências desenvolvidas no Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira (Codivar), no Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema (Amvapa), no Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (Civap), no Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada dos Municípios do Baixo Rio Paraíba (Cogiva), fruto do trabalho desenvolvido nas edições 2013-2014 e 2015-2016 do “Programa Melhoria da Educação no Município”, vinculação evidenciada na Figura 18, iniciativa da Fundação Itaú Social e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), com o apoio da Undime e a coordenação técnica da Oficina Municipal – Escola de Cidadania e Gestão Pública (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2017).

As autoras argumentam sobre o caráter essencialmente público dos consórcios, em oposição ao ADE, que englobam instrumentos administrativos diversos, com variedades de pessoas jurídicas. Reforçaram, porém, que ambos (consórcios e ADEs) são estabelecidos por prazos superiores aos quatro anos de duração de um mandato, o que, segundo elas, garante a continuidade política das formas de colaboração para além de quaisquer governos.

⁶¹ Mesa-redonda implementada no âmbito do I Seminário Colabora Educação, São Paulo, 30 de novembro de 2017.

FIGURA 18 – “DIÁLOGOS SOBRE A GESTÃO MUNICIPAL: CÂMARAS TÉCNICAS DE CONSÓRCIOS” E A VINCULAÇÃO AO “PROGRAMA MELHORIA DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO”



Fonte: Fundação Itaú Social (2017).

A apresentação de Francese e Pacheco (2017) foi concluída com a explanação de exemplos de aspectos implementados pelo Amvapa, como as compras consorciadas de material escolar e a constituição de câmara técnica para estabelecimento de parcerias e convênios, inclusive com universidades, como exemplos da consolidação do consórcio.

Em outra mesa, Bello e Brasiliense (2017, informação oral)⁶² reforçaram as ações do “Programa Melhoria da Educação no Município”, implementadas pela Fundação Itaú e os parceiros supracitados, com o objetivo de “[...] fortalecer os gestores municipais de educação e as equipes técnicas, a partir da formação continuada, e implementar processos de modo a contribuir para o aprimoramento do sistema de gestão municipal”.

O “Programa Melhoria da Educação no Município” está em curso desde 1999, em municípios de 18 Estados. Desde 2013, direciona esforços à colaboração e consolidação de consórcios (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2009), consolidados com a formação de Câmaras Técnicas de Educação.

⁶² Mesa-redonda realizada no âmbito do I Seminário Colabora Educação, São Paulo, 30 de novembro de 2017.

Pelo sumário do “Programa”, Figura 19, observa-se a implementação de apoio técnico e acompanhamento previsto (em várias regiões do país), contemplando um amplo processo de planejamento e incremento das políticas de educação do município, desde a constituição do Fórum Municipal de Educação, responsável pelo planejamento e monitoramento do Plano Municipal de Educação, até a execução da avaliação, com um roteiro estruturado de gestão.

FIGURA 19 – SUMÁRIO DO “PROGRAMA MELHORIA DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO”

melhoria da educação no Município		
1. Apresentação	11	
2. O Programa Melhoria e a construção de Planos Municipais de Educação	15	
3. O Plano Nacional e os Planos Estaduais e Municipais de Educação – Conceitos e histórico	19	
4. Os passos para a elaboração do Plano Municipal de Educação – Metodologia do Programa Melhoria da Educação no Município	23	
1º Passo	Organização do Órgão Gestor da Educação	27
2º Passo	Constituição do Fórum Municipal de Educação	30
3º Passo	Articulação política	32
4º Passo	Ações de mobilização para a formação do Grupo de Trabalho	35
5º Passo	Instalação do Grupo de Trabalho para a elaboração/revisão do PME	38
6º Passo	Avaliação diagnóstica da educação do município	46
7º Passo	Ações de mobilização para promover a participação social	61
8º Passo	Elaboração dos objetivos, metas e ações do PME	65
9º Passo	Organização da Conferência Municipal de Educação	68
10º Passo	Realização da Conferência Municipal de Educação	70
11º Passo	Redação final do PME	76
12º Passo	Tramitação interna no governo	78
13º Passo	Encaminhamento do PME à Câmara Municipal	79
14º Passo	Execução, monitoramento e avaliação das ações do PME	81
5. Anexos		89
5.1	Roteiro do PME	90
5.2	Proposta de redação para o Projeto de Lei do PME	98
5.3	Textos de aprofundamento	101
5.3.1	A Gestão Municipal da Educação e o desafio da qualidade, por Arnóbio Marques de Almeida Junior e Flávia Maria de Barros Nogueira	101
5.3.2	A questão federativa e a dimensão coletiva na gestão municipal da educação – consórcios e a articulação regional entre municípios, por Remi Castioni	137

Fonte: Fundação Itaú Social (2014).

Formalmente o “Programa Melhoria” apresenta-se com o objetivo de

[...] assessorar gestores municipais de educação na formulação e na gestão de políticas públicas educacionais que assegurem o direito social à educação às crianças, adolescentes e jovens de suas localidades, alicerçados nos marcos norteadores e princípios básicos (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL et al., 2009, p. 19).

Para tanto orienta-se, segundo Fundação Itaú Social et al., (2009), em três princípios básicos: a) contextualização; b) participação e articulação; e c) aprendizagem contínua.

Para a implementação, os gestores recebem um kit ⁶³ (pacote de implementação sistêmica) para o desenvolvimento do programa, que aborda temas diversos dentre os quais se reconhece a formação como linha condutora. Apresenta e desenvolve temas como: a educação como um dos direitos sociais básicos e o papel do município educador; crianças e adolescentes como sujeitos de direito à educação; o papel dos Conselhos Municipais; a educação contextualizada à região; gestão participativa e democrática na elaboração do projeto político-pedagógico pelas unidades de ensino do sistema/rede; e a análise do desempenho escolar dos alunos a partir de indicadores como um elemento central e diagnóstico do processo (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL et al., 2009) mas que revela muito mais um aspecto de instrumentalização e treinamento de implantação do que um processo de diálogo e participação democrática de implementação de política.

Oriunda dessas ações e pesquisas apresentadas, autores/expositores (FRANCESE; PACHECO, 2017; BELLO; BRASILIENSE, 2017) manifestaram a disposição de suas entidades e dos consórcios estudados constituírem uma rede de consórcios intermunicipais de educação, formada pela Amvapa, Civap, Codivar e Cogiva.

A Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação se consolidou com apoio técnico da Fundação Itaú Social, MCE, Instituto Natura e Instituto Positivo, conforme se evidencia na Figura 20, além da parceria técnica da “Oficina Municipal: escola de cidadania e gestão pública” ⁶⁴ e da “Tríade: políticas públicas” (REDE DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL EM EDUCAÇÃO, 2019), todas entidades do terceiro setor.

⁶³ Série de materiais, livros, apostilas, planilhas etc. É composto por: Coleção Jovens e a Escola Pública; Formação em serviço — guia de apoio às ações do Secretário de Educação; Guia de ações complementares à escola para crianças e adolescentes; Os municípios em busca da melhoria na educação; Coleção Raízes e Asas; Melhoria da educação no município — um trabalho coletivo que integra a “Coleção para Gestores Educacionais”, todas obras disponíveis no site da Fundação Itaú Social.

⁶⁴ “A Oficina Municipal é uma Escola de Cidadania e Gestão Pública que realiza atividades de formação humana e capacitação técnica voltadas às pessoas que se dedicam à gestão de políticas públicas municipais” (OFICINA MUNICIPAL, 2018. Disponível em: <https://oficinamunicipal.org.br/novo/sobre/quem-somos>. Acesso em: 16 dez. 2019). Iniciou suas atividades em 2002 e em 2004 foi certificada como Osci.

FIGURA 20 – NOTÍCIA – VINCULAÇÃO DAS ENTIDADES À CONSOLIDAÇÃO DA REDE DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL



Fonte: Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação. 2019 (Disponível em: <http://bit.ly/35FnPnq>. Acesso em: 17 dez. 2019).

Segundo consta na “Carta de princípios e governança”, ⁶⁵ que constitui a Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, o que levou os consórcios estudados pela Fundação Itaú (2017) a se congregarem como rede foi a possibilidade de integração dos consórcios intermunicipais, ADEs, fundações, associações, entre outras instituições que atuam em favor do fortalecimento do regime de colaboração (REDE DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL EM EDUCAÇÃO, 2019).

Isso corrobora a compreensão de que os modelos de redes por se configurar como modelos flexíveis e difusos, ainda que mais complexos, consolidam-se como estratégia adequada para agregar, e centralizar, uma falsa percepção colaborativa, sem evidenciar os interesses e distorções que o modelo pode desdobrar.

FIGURA 21 – SÍNTESE DA IDENTIDADE DA REDE DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL



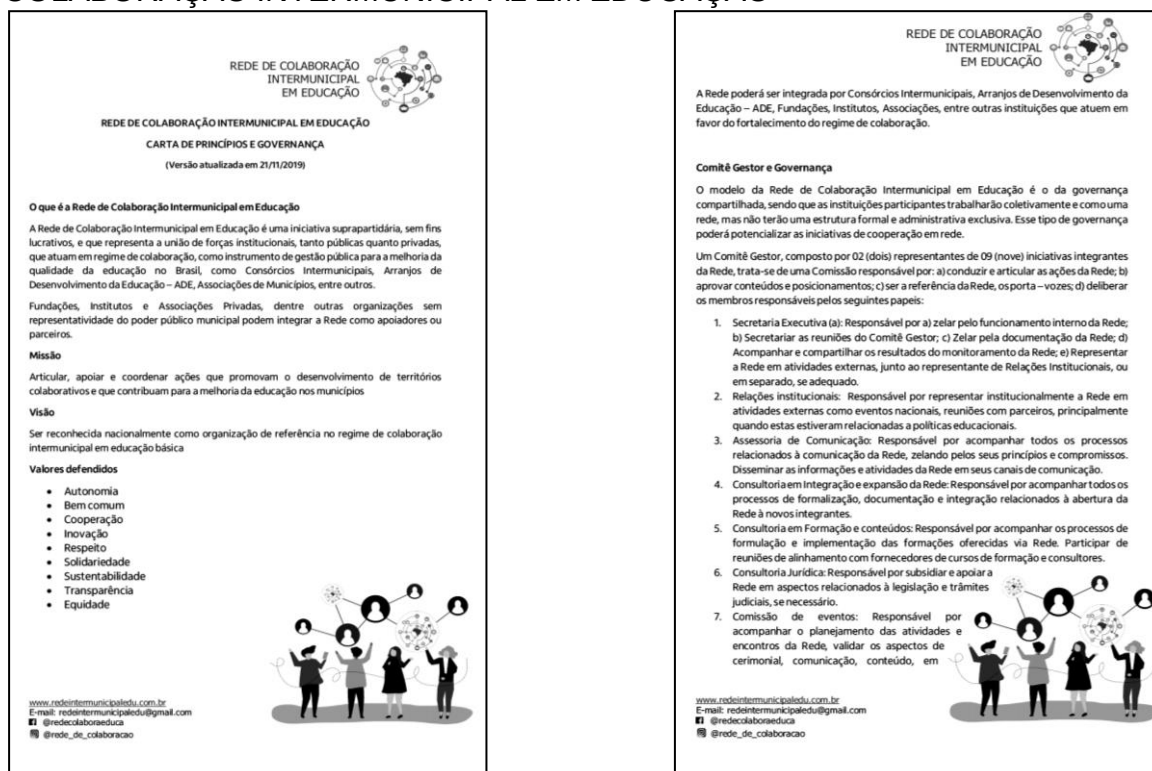
Fonte: Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, 2019 (Disponível em: <http://www.redeintermunicipaledu.com.br/>. Acesso em: 17 dez. 2019).

⁶⁵ CARTA de princípios e governança. Disponível em: <https://bit.ly/3dmyJCQ>. Acesso em: 22 mar. 2020.

Além dos consórcios citados, integram a rede: ADE da Chapada Diamantina; ADE do Colegiado em Gestão da Educação dos municípios da Foz do Rio Itajaí; ADES do Norte Gaúcho; ADE dos Guarás; ADE Granfópolis; ADE GE5; ADE Noroeste Paulista; ADE Serra Catarinense; Câmara Técnica de Educação do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Litoral Sul da Bahia; Câmara Técnica de Educação do Consórcio Intermunicipal do Sul do Estado de Alagoas (Conisul); Câmara Técnica de Educação do Consórcio Intermunicipal do Mosaico das Apas do Baixo Sul (Ciapra) e Consórcio Intermunicipal Serra Catarinense (REDE DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL EM EDUCAÇÃO, 2019).

O modelo de gestão da rede se estabeleceu na governança compartilhada (Figura 22) integrada com o Comitê Gestor, composto por representantes dos quatro consórcios “fundadores” que se articulam nas seguintes funções: secretário-executivo, relações institucionais, assessoria de comunicação, consultoria em integração e expansão da rede, consultoria em formação e conteúdo, consultoria jurídica e comissão de eventos.

FIGURA 22 – MISSÃO, VISÃO, VALORES E GOVERNANÇA NA REDE DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL EM EDUCAÇÃO



Fonte: Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, 2019 (Disponível em: <http://bit.ly/2Q0Lsjz>. Acesso em: 18 dez. 2019).

No bojo de ações implementadas em razão da produção de conhecimento, no âmbito da existência e tendo por parceiro o MCE, recentemente (setembro de 2019), a Fundação Itaú Social publicou nova pesquisa, versando sobre consórcios públicos, intitulada “Consórcios públicos: estratégias e mecanismos de gestão para a continuidade das políticas públicas – Relatório Final” (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2019).

A obra supracitada se implementa no âmbito do “Programa Melhoria da Educação no Município”, realizada com o apoio da entidade. Identificou, a partir de revisão bibliográfica, levantamento de informações e estudos de caso, estratégias e mecanismos de gestão que favorecem a sustentabilidade da cooperação intergovernamental e das ações implementadas, estruturando-se conforme a Figura 23, a seguir.

FIGURA 23 – SUMÁRIO DA OBRA “CONSÓRCIOS PUBLICOS”

Índice Geral	
Apresentação	4
1. Revisão de literatura: construção das variáveis de análise.....	5
1.1. Implementação de políticas públicas: variáveis de alinhamento <i>top down</i> e a importância dos atores	5
1.2. A cooperação intermunicipal como estratégia para vencer desafios de implementação	9
1.3. As três hipóteses a serem testadas no campo	12
2. Survey junto aos consórcios intermunicipais existentes no Brasil	13
2.1. Os respondentes: 132 consórcios.....	14
2.2. Os 54 consórcios com atuação em educação ou demanda por atuação	17
2.3. Razões para cooperar, dinâmica dos consórcios e continuidade	21
Anexos	22
3. Estudos de caso	24
3.1. Consórcio Intermunicipal de Especialidades – CIESP-MG	24
3.2. Consórcio Intermunicipal Portal Mata Sul – PE	39
3.3. Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense – AMAUC-SC	49
4. Análise comparada das matrizes SWOT	58
5. Conclusões dos estudos de caso	60
6. Referências bibliográficas	62

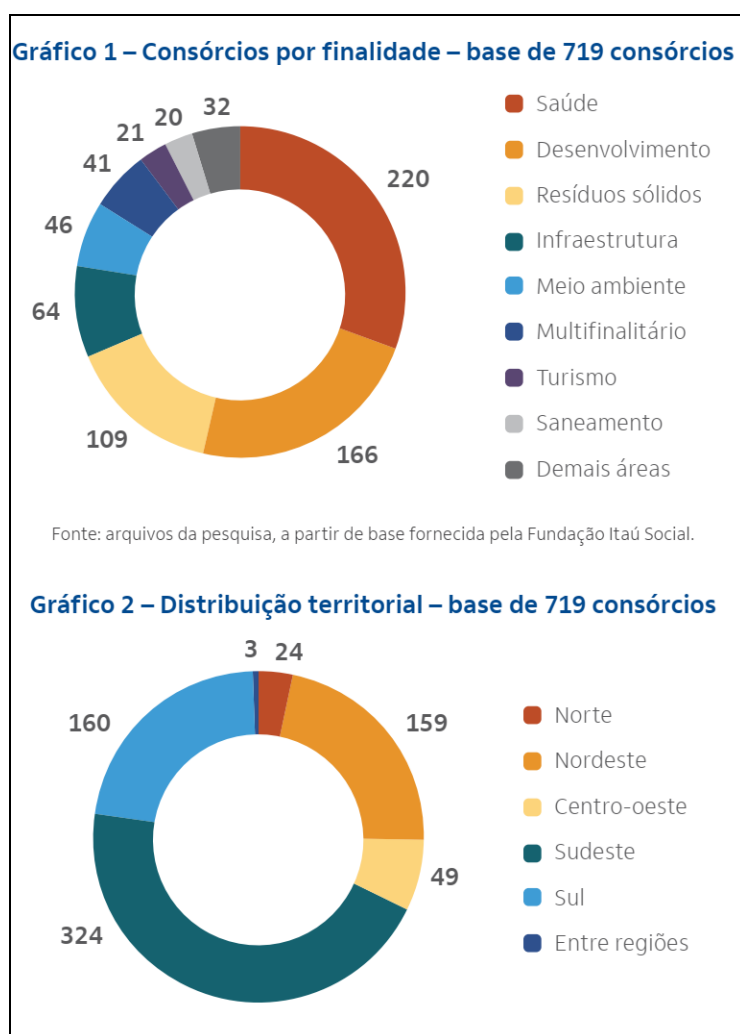
Fonte: Fundação Itaú Social (2019).

Após uma contextualização do que a entidade denomina como papel colaborativo na implementação de políticas no federalismo brasileiro e sobre o programa que é implementado pela instituição, a pesquisa considera testar três hipóteses:

1. Organização de serviços em redes com hierarquia: o consórcio busca equacionar serviços com graus de especialidade diferente, de maneira hierarquizada e regionalizada. Conta com regras estabelecidas, aproveitando a estrutura de um sistema nacional. Como exemplo principal temos o caso dos consórcios de saúde, organizados no âmbito do SUS; 2. Problemas com interdependência: o consórcio se estabelece como um espaço de negociação e formação de consensos, com o objetivo de achar soluções de soma positiva para problemas comuns. Como exemplo temos os consórcios organizados em torno dos temas de recursos hídricos, saneamento e resíduos sólidos; 3. Ganhos de escala e expertise: consórcios que prestam serviços aos municípios membros proporcionando ganho de escala e experiência em diversas questões de implementação de políticas públicas como, por exemplo, compra de material de consumo, formação de professores, contratação de especialistas etc. (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2019, p. 12).

Neste estudo, é possível observar a variedade temática em que se constituem os consórcios, conforme apresentado na Figura 24.

FIGURA 24 – GRÁFICOS DE FINALIDADES E DISTRIBUIÇÃO DOS CONSÓRCIOS



Fonte: Fundação Itaú Social (2019, p. 13).

Conforme afirmado no próprio texto:

Cabe destacar que, na base geral, não há referência a consórcio cuja finalidade específica seja a educação. Não foi possível esclarecer se o campo 'Demais áreas', que engloba 32 consórcios (pouco mais de 4% do total de consórcios da base), inclui ou não caso(s) de consórcio(s) voltado(s) especificamente à educação. Também não há descrição das finalidades incluídas no conceito de 'consórcio multifinalitário' – apenas se sabe que atendem a mais de uma área de atuação (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2019, p. 13).

Do levantamento realizado e analisado no documento a pesquisa selecionou três consórcios para indicar razões à cooperação intermunicipal e sua continuidade, além de identificar oportunidades de cooperação na área de educação e testar cada uma das hipóteses inicialmente apresentadas.

Assim, o estudo voltou-se à análise dos consórcios:

- 1) CIESP – Consórcio Intermunicipal de Especialidades, localizado na região Sudeste, no Estado de Minas Gerais, estruturado a partir da cooperação intermunicipal na área da saúde, atuando dentro da lógica do Sistema Único de Saúde (SUS);
- 2) Consórcio Intermunicipal Portal da Mata Sul, localizado na região Nordeste, no Estado de Pernambuco, constituído a partir da motivação da destinação conjunta de resíduos sólidos gerados em diferentes municípios, ou seja, cooperação para tratamento de problemas com interdependência entre as localidades;
- 3) Colegiado Microrregional dos Secretários Municipais de Educação organizados no âmbito da Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense – AMAUC, localizado na região Sul, no Estado de Santa Catarina, entendido como um arranjo de apoio aos municípios na prestação de serviços públicos (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2019, p. 24).

As conclusões do estudo afirmam que as hipóteses se confirmaram, contudo

A descoberta mais interessante, entretanto, parece ser o fato de que a cooperação é dinâmica e, uma vez constituído esse espaço de compartilhamento, há demanda pela sua expansão e inclusão de novas atividades em seu escopo, ainda que a atividade de origem seja predominante na lógica do consórcio. [...] quando se trata de cooperação na educação, pensada a partir de uma área meio, a ideia aparece mais naturalmente. [...] o apoio estadual no fomento à cooperação faz diferença (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2019, p. 60-61, grifos no original).

O estudo finaliza relacionando a cooperação com a oportunidade de solução de problemas comuns de forma associada. Iniciada essa implementação, segundo o estudo, é natural que ela se amplie para outras áreas e políticas públicas por se constituir, nesse modelo colaborativo, o fortalecimento e reconhecimento de

problemas comuns e soluções que otimizam, inclusive, a gestão e aplicação eficiente dos recursos públicos, bem como a cooperação técnica horizontal.

5.3.1.3 Pactos verticais (Estados com seus municípios)

Observa-se para este tópico a apresentação e discussão do Paic e do Paes (além de outras experiências em curso), considerando-os como pactos, uma vez que são tratados dessa forma pelos gestores estaduais, ainda que na sua identificação alguns se estabeleçam como programas ou outros substantivos.

Entende-se que considerá-los como pactos indica o escamoteamento da questão, em virtude da pressão e peso que se estabelecem de modo vertical à indução estadual sobre os municípios. Como pesquisado e analisado por diversos autores (AMORIM et al., 2018; MAIA, 2016; MACHADO, 2014), tem sido uma qualidade presente no modo de se instituir e implementar essas experiências.

A denominação/categoria “Pactos”, dessa forma, assim como a institucionalização dos ADEs indicam a urgência do debate legal sobre o regime de colaboração. A lacuna deixada pelas legislações, em âmbito nacional, potencializa ações indutoras, verticalizadas, antissistêmicas e que, por vezes, ferem as autonomias interfederativas, sendo implementadas em âmbito subnacional.

5.3.1.3.1 *Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic)*

A principal experiência colaborativa vertical que ampara o modelo de difusão do MCE é apontada pelo próprio movimento no Paic, apresentado no relatório de autoria de Abrucio, Seggatto e Pereira (2016, p. 3), implementado com o apoio do Instituto Natura, no qual os autores indicam que se considerou o estado em que há “[...] o maior nível de cooperação entre os governos estaduais e os municipais: o Ceará”, sem mencionar o interesse da instituição que contratou a pesquisa em experiências, como as RAEs e os ADEs, e os resultados da pesquisa de uma das autoras (SEGGATTO, 2015).

O estudo apresenta, em forma comparativa, análise sobre cooperação interfederativa à organização da educação no Brasil e no mundo. Sublinha aspectos de centralização e descentralização na gestão dos sistemas de educação e na oferta

de política educacional na Austrália, na Alemanha, no Canadá e nos Estados Unidos.

Na Figura 25, a seguir, tem-se uma síntese da estrutura dos sistemas de cooperação do Brasil e dos demais países analisados comparativamente pelos autores:

FIGURA 25 – ESTRUTURA DO SISTEMA DE COOPERAÇÃO: BRASIL, AUSTRÁLIA, ALEMANHA, CANADÁ E ESTADOS UNIDOS

					
Ministério da Educação	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Responsabilidade pela oferta da política	Estados e Municípios	Lander	Estados	Províncias e Distritos Escolares	Estados e Distritos Escolares
Existência de Fóruns Federativos	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Mecanismos de redistribuição de recursos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Política Nacional	Sim	Sim	Sim	Não	Sim

Fonte: Abrúcio et al. (2016).

Desse modo, a cooperação nos níveis intermediários e local existente nos países analisados tem menor relevância se comparada com o federalismo educacional do Brasil, dada a autonomia municipal própria do arranjo federativo brasileiro e a fragilidade técnica, financeira, administrativa (AZEVEDO; SANTOS, 2012) e desigual, se for considerada a realidade distinta dos 5.570 municípios (IBGE, 2019).

Outro aspecto identificado a partir da Figura 25 é a cooperação e a coordenação federativa em ações coordenadas e centralizadas no Governo Federal, a fim de reduzir desigualdades e garantir padrões mínimos e cooperação horizontal entre Estados e províncias, por meio de fóruns federativos.

Isso reforça uma fragilidade na institucionalização, como no caso brasileiro, de um fórum interfederativo e o quanto sua inexistência se revela um limite à gestão interfederativa de cooperação. Apesar da tentativa de institucionalização, proposta na Portaria nº 619, de 24 de junho de 2015, que institui a “Instância Permanente de Negociação Federativa no Ministério da Educação”, e que tinha entre seus objetivos fortalecer os mecanismos de articulação entre os sistemas de ensino, por intermédio

do desenvolvimento de ações conjuntas, para o alcance das metas do PNE e a instituição do SNE, após a exoneração (ocorrida em 30 de setembro de 2015) do ministro, não se deu continuidade aos trabalhos.

Dos elementos constitutivos do regime de colaboração, desde a trajetória histórica e política institucional, do funcionamento e dos resultados da experiência colaborativa cearense, de modo a formular indicadores para o modelo, dois fatores associados indicam, segundo os autores, o êxito da experiência: a implantação do Comitê de Articulação do Paic e a alteração de regras de distribuição da cota parte municipal do ICMS.

O Comitê de Articulação do Paic é composto por:

Secretaria de Educação do Ceará (Seduc), Secretaria da Cultura do Estado do Ceará (Secult), UNICEF, APRECE, Undime-CE, Fórum de Educação Infantil, Universidade Federal do Ceará UFC), União dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme), Associação para o Desenvolvimento dos Municípios do Estado do Ceará (APDMCE), e Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Funcap) (ABRUCIO; SEGGATTO; PEREIRA, 2016, p. 37).

Com relação à alteração legislativa estadual, com vistas à repactuação das regras de distribuição da cota parte municipal do ICMS, vinculou-se o repasse ao indicador municipal – o Índice de Qualidade da Educação (IQE) – como mecanismo de “Competição Administrada” (ABRUCIO; SEGGATTO; PEREIRA, 2016, p. 39). Nessa associação, foram consolidados indicadores para mensuração dos resultados e distribuição de recursos (financeiros e gerenciais) conforme a performance, mobilizando os que têm pior desempenho por mecanismos de apoio e induzindo os “melhores” a ajudar os “piores”.

Assim, afirmam os autores que é “[...] possível ter uma complementaridade – e não uma oposição – entre indução/cooperação e mecanismos de cobrança/competição” (ABRUCIO; SEGGATTO; PEREIRA, 2016, p. 31).

Abrucio, Seggatto e Pereira (2016) indicam em sua pesquisa que as questões de políticas educacionais se traduzem em problemas de gestão da educação, de má administração que se resolveriam (ou amenizariam) com monitoramento, controle, avaliação, metas, resultados e transparência.

Assim, seria caracterizada a “linguagem da implementação” (BOWE; BALL, 1992) das medidas recomendadas por especialistas que se legitimam por valores de reconhecimento acadêmico e social, construídos estrategicamente para servirem a interesses privados de retração do Estado, como se o problema da educação pública pudesse se sintetizar em “problemas de gestão” unilateralmente.

Esses valores são proferidos por pesquisadores-consultores, individualmente e/ou associados a empresas de prestação de serviços educacionais, como a FGV, instituição a que estão vinculados os pesquisadores autores do relatório e que figura como principal *think tanks* brasileiro listado em “*The Think Tanks and Civil Societies Program*” (TTCSP).⁶⁶

Sublinhe-se que essa instituição, FGV, apoiou também o Instituto Natura no sentido de sistematizar, implementar e desenvolver, a partir da área para a produção de conhecimento, advocacy e avaliação,⁶⁷ um indicador interno, o “Índice de Qualidade da Gestão Pública da Educação Municipal”, cujo objetivo é mapear a maturidade e a qualidade da execução de processos de gestão nos municípios em que atua. Suas métricas de avaliação, ainda que estruturadas sob princípios acadêmicos, trazem ao setor público a dinâmica e princípios das estruturas privadas.

Dessa forma, o modelo empresarial, em rede de relações, amplia seu impacto e influência, confere autoridade e legitimidade às suas demandas, ainda que com interesses políticos e econômicos não explícitos (BALL, 2014), e não pode ter seus discursos ignorados do contexto a que estão vinculados, bem como os silenciamentos que desconsideram as pesquisas do campo das políticas educacionais.

Para a disseminação do modelo, implementado no Paic, Abrucio, Seggatto e Pereira (2016) afirmam a indução dos seguintes aspectos:

- a) superação da cultura compartimentalizada que vigora na educação brasileira;
- b) envolvimento dos municípios nas políticas estaduais;
- c) fortalecimento do regime de colaboração com o envolvimento da sociedade;

⁶⁶ Programa *Think Tanks* e Sociedades Cívicas.

⁶⁷ Setor interno do Instituto Natura que tem o objetivo de desenvolver e disseminar conteúdos voltados ao acompanhamento de ações, fomentar o regime de colaboração e divulgar os princípios de comunidade da aprendizagem (INSTITUTO NATURA, 2016).

- d) dedicação de uma coordenadoria dentro da Secretaria Estadual;
- e) reforma das estruturas regionais dos governos estaduais;
- f) estabelecimento de mecanismos combinados de competição administrada e ação colaborativa;
- g) planejamento de ações de colaboração federativa em torno de políticas e programas definidos por meio de metas claramente estabelecidos;
- h) articulação adequada entre insumos e resultados;
- i) modelo de colaboração flexível por meio de assessoria técnica e pedagógica customizada aos municípios e desses para as escolas;
- j) modelo de regime de colaboração que alcance a sala de aula.

Como apresentado a seguir, muitos desses aspectos são tomados como princípios norteadores para a implantação e acompanhamento de apoio ao Paes, no Espírito Santo, de interesse do MCE.

5.3.1.3.2 *Acompanhamento e apoio à implementação do Paes*

O Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (Paes) é apresentado em diversos momentos (em BORGES, 2017; e no I Seminário do MCE) como primeira experiência objeto de acompanhamento e apoio baseada no “modelo a ser difundido”, apresentado Abrucio, Seggatto e Pereira (2016). No âmbito do MCE, o modelo de referência do Paic pode ser implantado e monitorado como política no Estado e a entidade, desde o início, volta-se a essa finalidade de acompanhamento e apoio.

Assim, o Paes, consolidado pela Lei Estadual nº 10.631, de 28 de março de 2017, apresenta-se, no art. 1º, com o objetivo de

[...] viabilizar e fomentar o regime de colaboração entre a rede estadual e as redes municipais de ensino, a partir do diálogo permanente e ações conjuntas voltadas ao fortalecimento da aprendizagem e à melhoria dos indicadores educacionais dos alunos, das unidades de ensino e das referidas redes da educação básica no Espírito Santo [...] (ESPÍRITO SANTO, 2017).

A solenidade de lançamento do Paes (Figura 26) teve como expositor o professor e pesquisador da FGV, Fernando Abrucio (Figura 27), que apresentou a pesquisa desenvolvida na experiência do Paic realizada em parceria com o Instituto Natura.

Há de se observar que a solenidade de lançamento do Paes, realizada no dia 19 de janeiro de 2017, no Palácio Anchieta, reuniu o governador Paulo Hartung, o secretário de Estado da Educação, Haroldo Rocha, os demais representantes do Governo Estadual e de diversos municípios bem como de entidades privadas (ESPÍRITO SANTO, 2017).

FIGURA 26 – NOTÍCIA DE LANÇAMENTO DO PAES



Fonte: Espírito Santo. 2017 (Disponível em: <http://bit.ly/36Nm4VB>. Acesso em: 19 dez. 2019).

FIGURA 27 – PARTICIPAÇÃO DE ABRUCIO, LANÇAMENTO PAES



Fonte: Folha Vitória (2017).⁶⁸

⁶⁸ FOLHA VITÓRIA. **Pacto pela educação no ES pode alcançar ótimos resultados, diz especialista da USP**. 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2S8MEUX>. Acesso em: 19 dez. 2019.

Apesar de o lançamento “formal” do Paes ter se realizado em 19 de janeiro de 2017, tendo em vista a promulgação e submissão de Projeto de Lei (PL) à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, que tramitou em regime de urgência (Figura 28), o PL só foi submetido pelo Executivo Estadual em 13 de março de 2017 e aprovado, depois de tramitação legislativa, no dia 28 de março de 2017.

FIGURA 28 – TRAMITAÇÃO DO PL QUE SE TORNOU LEI ESTADUAL Nº 10.631/2017

The screenshot displays the legislative process for 'PROJETO DE LEI 68/2017'. At the top right, there are two tabs: 'PEÇAS DO PROCESSO' (selected) and 'HISTÓRICO DE TRAMITAÇÃO'. Below the title, there are three input fields: 'Data de apresentação' with the value '13/03/2017 00:00:00', 'Nº Processo' with the value '447/2017', and 'Nº Protocolo' with the value '/2017'. The 'Ementa' section contains the text 'Institui o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo e dá outras providências. Mens. 39'. The 'Autoria' section lists 'GOVERNADOR DO ESTADO;'. The 'Temas' section lists 'Educação;'. The 'Norma resultante' section lists 'Lei Ordinária 10631/2017'.

Fonte: Espírito Santo, 2017 (Disponível em: <http://bit.ly/34zSukR>. Acesso em: 19 dez. 2019).

O destaque de apoio e acompanhamento, por parte do MCE, à implementação do Paes foi mais evidenciado no I Seminário Colabora Educação (2018), realizado pelo próprio Movimento, reunindo gestores públicos e acadêmicos, “especialistas em educação” e instituições do terceiro setor, com o objetivo de disseminar o regime de colaboração e induzir a replicação do modelo do Paic. Para tanto, teria o apoio do MCE, no Estado do Espírito Santo, atribuído à participação de gestores do Estado em vários momentos do evento, como se destaca na Figura 29:

FIGURA 29 – PROGRAMAÇÃO DO I SEMINÁRIO COM DESTAQUE À PARTICIPAÇÃO DE GESTORES DO PAES

	
08h30 – 08h40	Abertura oficial
08h40-10h00	Mesa interinstitucional <i>Participantes: SASE, CONSED, UNDIME, CNE*</i>
10h00-10h30	<i>Coffee Break</i>
10h30 – 11h30	Municípios e o Regime de Colaboração <i>Participantes: representantes de ADEs e consórcios públicos e administrativos</i>
11h30 – 12h30	Estados e o Regime de Colaboração <i>Participantes: Secretários Estaduais de Educação</i>
12h30-14h30	Almoço
14h30 – 15h45	Sala Regime de Colaboração Horizontal Apresentação e mesa de discussão <i>Participantes: Representantes de Instituto Positivo, Fundação Itaú Social, arranjos e consórcios e pesquisadores</i>
14h30 – 15h45	Sala Regime de Colaboração Vertical Apresentação e mesa de discussão <i>Participantes: Representantes de PAES/SEDU-ES, COPEM/SEDUC-CE e Instituto Natura e pesquisadores</i>
15h45 – 16h15	<i>Coffee Break</i>
16h15 – 18h00	Sala Regime de Colaboração Horizontal Dinâmica <i>Participantes: : Representantes de Instituto Positivo, Fundação Itaú Social, arranjos e consórcios e pesquisadores</i>
16h15 – 18h00	Sala Regime de Colaboração Vertical Dinâmica <i>Participantes: Representantes de PAES/SEDU-ES, COPEM/SEDUC-CE e Instituto Natura e pesquisadores</i>

Fonte: MCE (2017, grifo nosso).

Nesse sentido, desde a exposição do Sr. Maurício Holanda Maia (ex-secretário de Educação do Estado do Ceará, ex-secretário de Educação do Município de Sobral e consultor legislativo da Câmara Federal para a área de Educação, Cultura e Esporte), sublinha-se a estrutura e a articulação vertical do programa em busca da melhoria dos índices educacionais. Esses discursos são coadunados com o que expressam Abrucio, Seggatto e Pereira (2016) e com a disposição da Secretaria de

Estado de Educação do Ceará em estabelecer o Termo de Cooperação Técnica firmado com o Governo do Estado do Espírito Santo, no sentido de cooperar com a implementação do Paes, que segue o modelo inspirado nos indicadores alcançados pelo Estado do Ceará.

Até a época da realização do I Seminário (2017), 46 municípios haviam formalmente aderido ao Paes, segundo o Sr. Haroldo Rocha Correia, secretário de Educação do Espírito Santo, presente no evento.

Em mesa com representantes dos Estados do Ceará e do Espírito Santo, foram apresentados aspectos do processo de implementação dos respectivos pactos (Paic e Paes), reforçando as especificidades e as opções que levaram o Espírito Santo a delimitar sua ação em três eixos: apoio à gestão, fortalecimento da aprendizagem e planejamento e suporte.

Ressaltaram também a ação integrada e articulada entre o Governo do Estado e o Secretário de Estado da Educação, que promoveu a estratégia de formular uma lei para implementar a política bem como o apoio e suporte tanto do Governo do Estado do Ceará formalizado entre governos do Estado do Ceará e Espírito Santo pelo Termo de Cooperação Técnica nº 003/2017 (ESPÍRITO SANTO, 2017) (Figura 30), quanto na disposição do MCE em apoiar, articular e mobilizar a ação em processo, com o apoio do Instituto Natura desde o lançamento do Pacto.

FIGURA 30 – TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA PAES/PAIC

RESUMO DO TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA Nº 003/2017 CONCEDENTE: Governo do Estado do Ceará, por intermédio da Secretaria de Estado da Educação. CNPJ/MF nº. 07.954.514/0001-25. CONVENIENTE: Governo do Estado do Espírito Santo, por intermédio da Secretaria de Estado da Educação. CNPJ/MF nº. 27.080.563/0001-93. OBJETO: Implantação do "Pacto Pela Aprendizagem no Espírito Santo" - PAES, com o objetivo de propiciar avanços significativos nos níveis de aprendizagem e equidade dos alunos capixabas em língua portuguesa e matemática, matriculados do 1º ao 5º ano do ensino fundamental nas redes estadual e municipais. VIGÊNCIA: Este termo terá vigência de 02 (dois) anos a contar da data de sua assinatura. Protocolo 289744
--

Fonte: Diário Oficial dos poderes do Estado, Vitória (ES), segunda-feira, 23 de janeiro de 2017.

Malini e Rocha (2017, informação oral)⁶⁹ descreveram todo o esforço despendido pela rede estadual em visitar e marcar agenda com prefeitos ou secretários de educação para induzir e apresentar o Paes. Ainda assim, nem todos os municípios manifestaram formalmente a sua adesão até àquela época (2017), como citado. Segundo eles, no caso do Espírito Santo, reforça-se que o foco não é financeiro (ainda que também seja um mecanismo associado à subvenção e ao suporte), mas principalmente pela melhoria dos índices de aprendizagem, estabelecendo diversas parcerias, como identificado na Figura 31.

FIGURA 31 – SLIDE DE APRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL DO PAES



Fonte: Material de divulgação do Paes (mimeografado).

Apesar da manifestação de Malini (2017) de centralidade do Paes às “[...] ações para fortalecimento da aprendizagem dos estudantes” e do fato de o pacto com os municípios não se ancorar em ação de indução e reforço financeiro a eles, notícia publicada no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo (ESPÍRITO SANTO, 2017b), do dia 29 de março de 2017 dava conta de (nas palavras do próprio secretário de Estado da Educação) um “[...] financiamento de R\$ 200 milhões, por meio do BID, para que sejam construídas e equipadas creches em diversos municípios” (ESPÍRITO SANTO, 2017b, p. 3).

⁶⁹ Mesa-redonda “Sala regime de colaboração horizontal – Paic e Paes” implementada no âmbito do I Seminário Colabora Educação, São Paulo, 30 de novembro de 2017.

Destaca-se, nessa notícia publicada no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo (Doees) (Figura 32), a manifestação explícita de que

[...] o Governo Estadual está viabilizando o financiamento de R\$ 200 milhões, por meio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para que sejam construídas e equipada creches em diversos municípios. Um planejamento já está sendo executado, paralelamente ao trabalho de adesão dos municípios ao Pacto, para que possam ser otimizados esses recursos. A previsão é que até o final deste ano sejam direcionados os recursos às cidades. Também foi anunciado na solenidade que será enviado para a Assembleia Legislativa do Estado um novo projeto de lei que prevê adicionar o desempenho dos municípios na área da educação como um dos elementos do Índice de Participação dos Municípios (IPM) na distribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). O Governo do Estado divide entre os 78 municípios 25% do ICMS arrecadado (ESPÍRITO SANTO, 2017, p. 3).

Disposição que revela a anuência e adesão dos gestores públicos do Estado à gestão por resultados educacionais e incentivando a competição na lógica mercantil e meritocrática do sistema privado como se estes fossem princípios norteadores à educação pública e de qualidade socialmente referenciada, retroalimentando uma lógica predatória em que sempre existirão piores e melhores.

FIGURA 32 – NOTÍCIA DO DOEES QUE INSINUA EMPRÉSTIMO COM O BID

Vitória (ES), Quarta-feira, 29 de Março de 2017

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO 3

PACTO PELA APRENDIZAGEM NO ESPÍRITO SANTO (PAES)

Ações para fortalecimento da aprendizagem dos estudantes

A melhoria dos indicadores educacionais da educação básica é o objetivo do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (Paes)

Para fortalecer a aprendizagem dos estudantes capacitados, o governador Paulo Hartung sancionou, ontem, a Lei que institui o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (Paes), durante encontro com 56 prefeitos e seus secretários municipais de Educação, no Palácio Anchieta. Na oportunidade, também foram anunciadas ações para o desenvolvimento do Pacto, como o financiamento de R\$ 200 milhões, por meio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para construção de creches em todo o Estado, disponibilizando assim mais vagas aos estudantes capacitados.

O governador Paulo Hartung explicou que o Poder Executivo Estadual foca no buscar no CEARA um exemplo de aprendizagem e qualidade educacional na área pública. Hartung ressaltou a importância das ações na área que estão em andamento no Estado para modernização da infraestrutura, mas afirmou que o maior diferencial competitivo é a qualificação da população. "Temos buscado essa experiência bem sucedida no Ceará, que demonstrou que com gestão e possível infraestrutura é bom, mas infraestrutura econômica é apenas um elemento de competitividade e não é o mais importante. O mais importante é melhorar a qualificação para nossa juventude. Quero propor que a melhoria da educação em terras capixabas seja uma busca permanente com participação de nossos prefeitos, empresários e líderes para podemos resgatar outra história da educação pública em nosso país", citou.

"O nosso Pacto quer tratar a melhoria da aprendizagem dos estudantes desde o creche até o 9º ano do Ensino Fundamental. Essa é uma proposta estruturante para que todos possam colaborar. Estado e municípios precisamos reconhecer que avançamos nas duas últimas décadas, mas ainda estamos muito aquém do ideal, e temos que assumir o compromisso de promover as pessoas. A escola precisa ser uma ferramenta de emancipação humana para que o indivíduo possa progredir", ressaltou o secretário de Estado da Educação, Haroldo Rocha.

"O que podemos observar é que há um desafio, que está associado à expansão da oferta de vagas para crianças de 0 a 3 anos. Há uma necessidade de expansão dos investimentos em infraestrutura, para garantir a ampliação do acesso. O mesmo já não é válido para as demais faixas etárias, que carecem de investimentos de outra natureza, ou seja, na melhoria da qualidade do ensino", observou.

Durante o evento, o secretário anunciou que o Governo Estadual está viabilizando o financiamento de R\$ 200 milhões, por meio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para que sejam construídas e equipadas

Também será criada uma estrutura organizacional básica da Seduc, a Unidade de Fomento à Construção para Aprendizagem no Espírito Santo, para coordenar em nível estadual as ações do Pacto.

PAES - A melhoria dos indicadores educacionais dos estudantes da educação básica no Espírito Santo, envolvendo domínio de competências como leitura, escrita e cálculo adequado à idade e ao nível de escolarização, é o principal objetivo do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (Paes).

A proposta do Paes é implantar ações envolvendo a união do esforço entre o Governo do Estado, as prefeituras, a sociedade civil e a iniciativa privada, com ações focadas nas salas de aula, que resultem em avanços significativos de aprendizagem dos estudantes do ensino fundamental.

As principais metas do Pacto são que 100% dos municípios fiquem aderidos até o final de 2018 e que as metas do Plano Estadual de Educação também sejam alcançadas.

O Pacto está estruturado em três áreas de atuação: Apoio à Gestão - que envolve a instituição formal do Pacto e a estrutura necessária para o seu funcionamento; o Fortalecimento da Aprendizagem - que se relaciona à padronização de currículo e material didático no ensino fundamental, formação de professores e gestores escolares, monitoramento/avaliação da aprendizagem, estímulo e valorização da produção literária local e leitura dos estudantes e incentivo à melhoria de resultados nas redes de ensino; e também a Infraestrutura e Suporte - que propõe estratégias para suprir demandas por educação infantil e organização das redes visando à otimização de recursos e potencialização de resultados.

O EVENTO - Estiveram presentes no evento, na manhã desta terça (28), além de 56 prefeitos de diversos municípios capacitados e secretários municipais de Educação, o presidente da Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo (Amunes), Dalton Pereira, o presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undim-ES), Ademir Stam Silva, o deputado presidente da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa, Rodrigo Coelho, dentre outras autoridades.

Apresentando a importância, os estudantes da Escola Viva Joaquim Brasil, na Serra, Emily Macedo da Silva, Fernanda Rodrigues e Fernanda Almeida Ramon fizeram sobre a experiência de estudar em tempo integral. Além disso, o coral "Cantando e Aprendendo", da Escola Estadual Santa Vitoria, da Cariacica, deu um show encantando os que estavam prestigiando o evento.

>>> O governador Paulo Hartung explicou que o Poder Executivo Estadual foi buscar no Ceará um exemplo de aprendizagem e qualidade educacional na área pública.

creches em diversos municípios. Um planejamento já está sendo executado, paralelamente ao trabalho de adesão dos municípios ao Pacto, para que possam ser otimizados esses recursos. A previsão é que até o final deste ano sejam direcionados os recursos às cidades.

Também foi anunciado na solenidade que será enviado para a Assembleia Legislativa do Estado um novo projeto de lei que prevê adicionar o desempenho dos municípios na área da educação como um dos elementos do Índice de Participação dos Municípios (IPM) na distribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). O Governo do Estado divide entre os 78 municípios 25% do ICMS arrecadado.

PAEBES 2016 - O secretário de Estado da Educação, Haroldo Rocha, apresentou os dados com o desempenho dos estudantes do Ensino Fundamental em 2016, por meio do Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (Paebes).

Em Língua Portuguesa, a proficiência média dos alunos de 4º ano foi de 250, sendo na escala considerada como proficiente. Já os estudantes de 8º ano foram de 248,7, e os da rede municipal, 248,4, quase atingindo o nível de avançado, que é a partir de 250.

Em Matemática, a proficiência média dos estudantes de 4º ano foi de 213,3, sendo na escala considerada como proficiente. Já os estudantes de 8º ano foram de 213,3, também sendo considerada proficiente. Já os estudantes de 8º ano foram de 213,3, também sendo considerada proficiente.

SANÇÃO DA LEI - Com a nova Lei, sancionada ontem, pelo governador Paulo Hartung, para dar maior agilidade e eficiência das atividades desenvolvidas pelo Pacto, a Secretaria de Estado da Educação (Seduc) fica autorizada a firmar acordos de cooperação técnica e financeira com os municípios capacitados, com instituições de ensino superior públicas, privadas e fundacionais, organizações da sociedade civil e outros entes federativos.

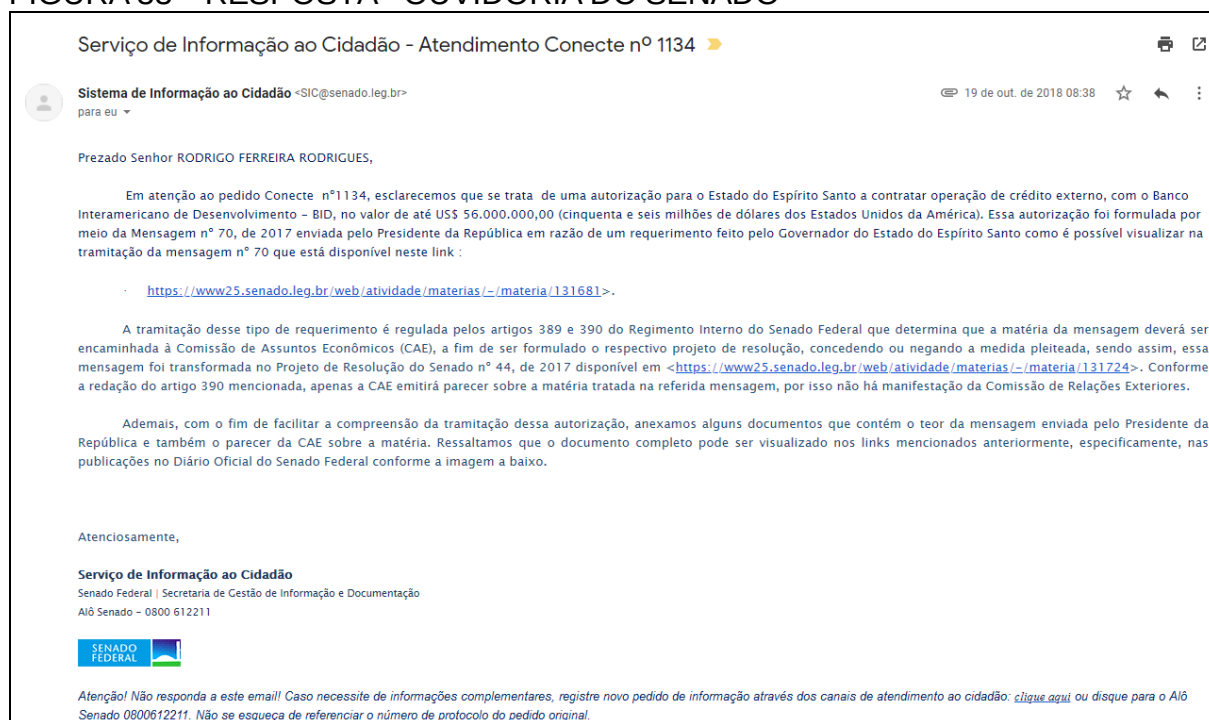
Além disso, a Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (Fapes) fica autorizada a conceder bolsa de pesquisa e de extensão tecnológica a servidores públicos, ou não, com o objetivo de realizar pesquisas e ministrar treinamentos e capacitações das equipes da Secretaria de Estado da Educação e dos docentes e professores da rede municipal de ensino, para as fins da execução das ações de cooperação técnica no Pacto.

Fonte: Espírito Santo (2017b, p. 3, grifo nosso).

Além disso, na mesma matéria, anunciava-se o envio à Assembleia Legislativa do Estado, por parte do Governo Executivo, de um projeto de lei que atribuiria índices de desempenho dos municípios, na área da educação, como Indicador de Participação dos Municípios (IPM) na distribuição do ICMS, a exemplo do que se implementou no Estado do Ceará conforme indicaram Abrucio et al. (2016).

Considerou-se, no sentido de compreender como se implementaria esse empréstimo no organismo multilateral internacional que, para tanto, deveria ter tramitado no Congresso Nacional nas Comissão de Relações Exteriores e na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado. Contudo pesquisas de pauta e chamados abertos à Ouvidoria do Senado Federal não identificam a tramitação do pedido de empréstimo do governo do Estado do Espírito Santo para essa finalidade, conforme se observa na resposta (Figura 33) referente ao anúncio publicado no Doeas, supracitado ao protocolo

FIGURA 33 – RESPOSTA - OUVIDORIA DO SENADO



Fonte: Email do autor à Ouvidoria do Senado Federal (2018, mimeografado).

Considerando o disposto na Lei de Acesso à Informação nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, justificado pelo interesse de pesquisa, dadas as informações em veículo oficial de Estado e resposta da Ouvidoria do Senado Federal, solicitou-se, via protocolo nº 2.018.100.399, aberto no dia 15 de outubro de 2018, à Ouvidoria do Governo do Estado do Espírito Santo acesso à informação pública e documentos

produzidos pelos órgãos do Poder Executivo Estadual, com relação ao empréstimo citado no Doees, do dia 29 de março de 2017, que estaria sendo solicitado ao BID para investimento e fortalecimento do Paes. Obteve-se resposta no dia 5 de novembro de 2018 (Figura 34), data-limite, conforme informações dos próprios sistemas da Ouvidoria.

FIGURA 34 – PROTOCOLO DE ABERTURA DO CHAMADO NA OUVIDORIA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Dados básicos da manifestação			
Número de Protocolo	Tipo de Manifestação	Situação	Órgão Atual
2018100399	Informação	Encerrada	SEDU
Órgão Destinatário	Assunto		
SEDU - SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCACAO	Ações De Governo		
Data de Cadastro	Prazo de Atendimento		
15/10/2018	05/11/2018		
Registrado por	Canal de Entrada	Modo de Resposta	
Cidadão	Internet	E-mail	

Demais Dados da Manifestação	
Teor da Manifestação	+
Dados do Manifestante	+
Dados da Análise	-

Fonte: Ouvidoria Geral do Estado do Espírito Santo, 2018 (Disponível em: <https://ouvidoria.es.gov.br/>. Acesso particular do autor).

Dados da resposta obtida ao chamado aberto (Figura 35) aqui reproduzida:

Bom dia. Com relação ao pedido de esclarecimento, informamos que a ação do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo – PAES, que prevê financiamento junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), encontra-se em fase de formulação da Carta Consulta. Esclarecemos, ainda, que, conforme previsto na Resolução COFIEX Nº 01 de 13 de janeiro de 2017, existem procedimentos burocráticos junto ao Ministério do Planejamento, que antecedem a tramitação e aprovação no Congresso Nacional. Pelo exposto, não há uma previsão para a implementação da ação, mas estamos trabalhando com afinco e de forma planejada e responsável para melhor estruturação do programa [...]. Atenciosamente. Secretaria de Estado da Educação (OUVIDORIA ES, 2018).

Pesquisas no *site* da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo não dão conta de Projeto de Lei apresentado pelo Poder Executivo ou por deputado estadual que verse sobre a repactuação do ICMS do Estado com os municípios, em

referência à informação anunciada pelo secretário de Educação na matéria do dia 29 de março de 2017.

De todo modo, o Paes, estabelecido no Espírito Santo como política de Estado sob a Lei Estadual n.º 10.631/2017, indica estruturação e gestão em eixos que sustentam a política, a saber: apoio à gestão; fortalecimento da aprendizagem; subvenção e suporte (Figura 35).

FIGURA 35 – SLIDE DE APRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL DO PAES



Fonte: Material de divulgação do Paes (mimeografado).

A exemplo do Paic e de outras experiências meritocráticas de avaliação do desenvolvimento de políticas educacionais, o Estado do Espírito Santo criou, por proposição do Governo Executivo, a Lei n.º 10.880, de 19 de julho de 2018, que “Institui o Prêmio Escola que Colabora e o Programa de Concessão de Bolsas de Apoio Técnico, no âmbito do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo – Paes” (ESPÍRITO SANTO, 2018).

Conforme esse ato legislativo,

Art. 2º O Prêmio Escola que Colabora, a ser desenvolvido em ciclos anuais, destina-se às escolas públicas que tenham obtido os melhores resultados de aprendizagem, expressos pelo Índice de Resultado da Escola – IRE, calculado a partir dos dados de proficiência do Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo – PAEBES.

Art. 3º Estão aptas a participar do Prêmio Escola que Colabora as escolas públicas da rede estadual e municipal que firmarem adesão ao PAES.

§ 1º O prêmio previsto no *caput* deste artigo será concedido conforme valores constantes na tabela do Anexo Único desta Lei (ESPÍRITO SANTO, 2018).

Foram estabelecidos, em Anexo Único (Figura 36), os valores potenciais com os quais as escolas poderão ser premiadas:

FIGURA 36 – ANEXO ÚNICO DA LEI ESTADUAL Nº 10.880, DE 19 DE JULHO DE 2018

ANEXO ÚNICO		
a que se refere o §1º do art. 3º.		
QUANTIDADE DE ALUNOS	ESCOLA PREMIADA	ESCOLA APOIADA
	VALOR EM R\$	VALOR EM R\$
até 20	20.000,00	10.000,00
de 21 a 40	25.000,00	12.500,00
de 41 a 60	30.000,00	15.000,00
acima de 61	35.000,00	17.500,00

Fonte: Espírito Santo (2018).

Para articulação e implementação do “Prêmio”, a Secretaria de Estado de Educação do Espírito Santo (Sedu/ES), segundo art. 7º, poderia conceder “[...] até 01 (uma) bolsa de apoio técnico do Paes, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), ao professor municipal coordenador das ações do Paes no município, como instrumento de apoio à execução de suas ações[...]” (ESPÍRITO SANTO, 2018).

Contudo, a inexistência de uma ferramenta pública e de acesso aos dados impede que se tenha clareza de compreensão dos mecanismos que vêm sendo implementados para o “Prêmio”, para a seleção do “coordenador das ações” no âmbito dos municípios, bem como para o Índice de Resultado da Escola (IRE) que se estabeleceria a partir do Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (Paebs)⁷⁰ conforme previsto na Lei.

⁷⁰ O Paebs teve início em 2009 e avalia estudantes das redes públicas estadual e municipais associadas e escolas particulares participantes, atribuindo padrões de desempenho agrupados em escalas de proficiência, conforme se apresenta no site institucional da Sedu/ES (Disponível em: <https://sedu.es.gov.br/paebs>. Acesso em: 15 dez. 2019). Sublinhe-se, contudo, que dados mais

Portanto, há dificuldade de transparência de uma política pública, que é implementada sem o devido cuidado e atenção à participação social e à divulgação de dados claros e acessíveis para controle social, pois indica amparar-se sob outros princípios e valores estranhos à Administração Pública.

Tanto é assim que somente com o “Relatório final de sistematização do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo” (HOOPERBRUGGE,⁷¹ 2018), contratado pela Fundação Itaú Social, integrante do MCE, é possível identificar os primeiros resultados divulgados sobre a implantação do pacto. Pesquisa esta que sequer é referida no *site* institucional da Sedu/ES.

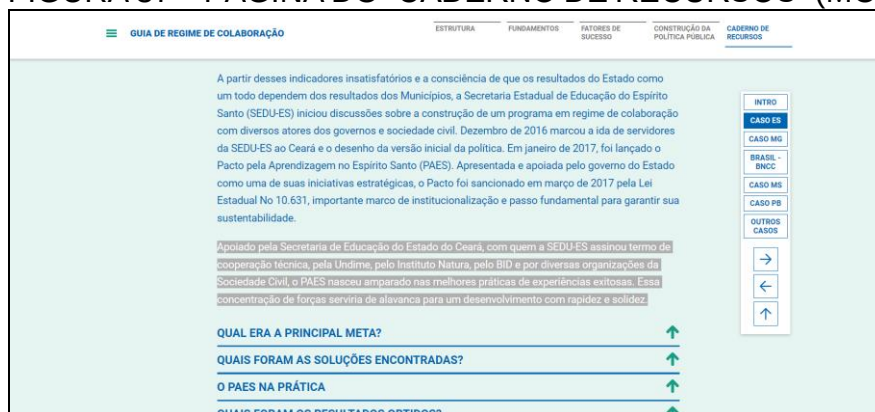
Hoogerbrugge (2018) retoma uma contextualização histórica do regime de colaboração, os desafios da cooperação necessários ao ente municipal e apresenta os primeiros percursos de implantação do Paes já no âmbito de ação apoiada pelo MCE.

Apoio e acompanhamento que se confirmam também na presença da experiência de implementação do Paes em MCE (2019) – que será apresentado no item 5.6 deste capítulo – e que teve a cooperação de outras entidades que compõem o movimento, dentre outras experiências que também constam do documento, conforme se observa na Figura 37, em destaque a seguir.

completos de análise, implementação e instrumentalização da avaliação de sistema que se desenvolve com o Paebes estão disponíveis no site institucional da empresa que realiza a avaliação, o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF) (Disponível em: <http://www.paebes.caedufjf.net/>. Acesso em: 15 dez. 2019).

⁷¹ O autor desse relatório, Lucas Fernandes Hoogerbrugge, conforme dados de sua página na plataforma Lattes, é graduado em Administração, atuou na Empreendemia (rede social voltada para empresas e empreendedores), na Geekie (plataforma de educação on-line que visa a auxiliar estudantes brasileiros em preparação para vestibulares). Foi consultor voluntário do Instituto Vetor Brasil e coordenou, no governo do Ceará, a área de planejamento e políticas educacionais de cooperação com municípios, à frente do Paic, e no MEC já atuou como coordenador de assistência técnica aos Planos Municipais de Educação.

FIGURA 37 – PÁGINA DO “CADERNO DE RECURSOS” (MCE, 2019C)



Fonte: MCE (2019C, grifo nosso).

Hoogerbrugge (2018) argumenta que a universalização implementada por meio da transferência de unidades e recursos humanos aos municípios, em curso, principalmente, nos anos de 1980 e 1990, não se desenvolveu de maneira uniforme, em razão de diferentes conjunturas, ressaltando a sobrecarga de demanda nas unidades municipais, ocorrida, sobretudo, a partir de 1999. Essa distorção manteve-se e se acentuou, inclusive do ponto de vista financeiro, apesar das políticas de financiamento da educação pública implementadas nesse período, em razão da capacidade de arrecadação insuficiente por parte dos municípios. Assim, o regime de colaboração vertical entre os entes federados é apresentado como um mecanismo necessário e urgente de coordenação à garantia da educação de qualidade.

A exemplo do que foi implementado no Ceará, Hoogerbrugge (2018) reconhece a criação, na estrutura interna à Sedu/ES, de um cargo para Coordenadoria do Pacto pela Aprendizagem do Espírito Santo (CoPaes), vinculado diretamente ao gabinete do secretário de Estado da Educação. Por sua vez, o secretário destinou uma atuação exclusiva à implementação do Paes, incorporando a gerência de educação infantil e do ensino fundamental, responsável pelo acompanhamento das unidades da Rede Estadual de Ensino Fundamental, em uma ação estratégica e mobilizadora de alinhamento dos municípios à política estadual.

Com relação à governança, à participação social e à articulação, Hoogerbrugge (2018, p. 30) indica a elaboração, juntamente com a equipe da CoPaes, de uma matriz Rascl⁷² nestes termos:

⁷² Acrônimo de *Responsible, Accountable, Support, Consulted e Informed*, método para definição de quem realizará, aprovará, dará suporte e quem deverá ser consultado e informado.

A metodologia indica, para diversas atividades dentro de um projeto, quem:

1. Será responsável e realizará o trabalho (R);
2. Aprovará as sugestões (A);
3. Proverá suporte, por meio de execução de parte das tarefas (S);
4. Precisa ser consultado (C);
5. Precisa ser informado do progresso do projeto (I).

A partir dessas considerações, na Figura 38, apresentam-se as atribuições dos atores sociais envolvidos no Pacto.

FIGURA 38 – MATRIZ RASCI E PRINCIPAIS ATORES ENVOLVIDOS COM O PACTO PELA APRENDIZAGEM NO ESPÍRITO SANTO

Matriz RASCI dos principais atores do PAES	Governador	Assembleia Legislativa	Secretaria da Fazenda	Ministério Público Estadual	Secretário da SEDU	Assessoria do Gabinete	Assessoria Jurídica	Assessoria de Currículo	Coordenadoria COPAES	Liderança da COPAES	Centro de Formação dos Profissionais de Educação	Superintendências Regionais de Educação (SRE)	Técnico do PAES na SRE	Gerência de Gestão de Pessoas	Gerência de Contratos e Convênios	Gerência Administrativa	Gerência de Orçamento e Finanças	Gerência de Planejamento	Gerência de Informação e Avaliação	Conselho Estadual de Educação	Universidade	Undime	Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo	Secretarias Municipais de Educação	Parceiros externos
Definição de diretrizes curriculares	-	-	-	-	A	-	-	R	C	S	I	C	S	-	-	-	-	-	C	C	I	-	-	C	-
Elaboração de proposta pedagógica	-	-	-	-	-	-	-	S	A	R	I	I	C	-	-	-	-	-	C	-	-	-	-	I	-
Distribuição de material didático	-	-	-	-	A	S	-	-	R	S	I	I	I	-	S	S	S	-	-	-	I	I	-	I	S
Distribuição de livros de literatura infantil	-	-	-	-	A	S	-	-	R	S	I	I	I	-	S	S	S	-	-	-	I	I	-	I	-
Realização de formação (1º a 3º, 5º, 6º e 9º)	-	-	-	-	-	-	-	-	A	R	S	S	S	-	S	S	S	-	-	-	S	C	-	S	-
Implementação de protocolos de avaliação	-	-	-	-	-	-	-	-	A	R	I	I	S	-	-	-	-	-	S	-	S	I	-	S	S
Implementação de planos de gestão anuais	-	-	-	-	-	-	-	-	A	R	-	S	S	-	-	-	-	-	S	-	-	C	-	S	-
Implementação de monitoramento com municípios	-	-	-	-	-	-	-	-	A	S	-	S	R	-	-	-	-	-	S	-	-	I	-	C	-
Implementação de sistema de gestão escolar	-	-	-	-	-	S	-	-	A	R	-	I	I	-	-	S	S	-	-	-	-	I	-	S	-
Implementação do "Prêmio Escola que Colabora"	I	I	-	-	A	S	C	-	R	S	-	I	S	-	-	S	-	-	-	-	-	I	I	S	-
Implementação do ICMS para Educação	A	C	R	-	C	S	C	-	C	I	-	I	I	-	-	-	-	-	-	-	-	I	C	I	-
Pagamento de bolsas para formadores	-	-	-	-	-	S	C	-	A	R	-	I	S	-	-	S	-	-	-	-	-	-	-	S	-
Realização de reorganização de rede	-	-	-	C	I	-	C	-	A	R	-	S	S	S	S	S	S	S	C	C	-	I	-	S	S
Repasse de recursos para aplicação da oferta de EI	-	-	-	I	A	S	C	-	R	S	-	I	S	-	S	S	S	-	-	-	-	I	I	S	-

R Responsável (executa) A Aprova S Da Suporte C É Consultado I É Informado

Fonte: Hoogerbrugge (2018, p. 31).

Em razão dessa metodologia e da responsabilidade de diferentes atores na governança do Pacto, foram criados o Comitê Executivo e o Conselho Consultivo.

O Comitê Executivo foi formalizado por meio da Portaria n.º 152-R, de 1º de novembro de 2017, prevendo, em sua composição:

Assessoria de Comunicação; Assessoria de Projetos Estratégicos; Assessoria Jurídica; a Secretaria de Estado de Governo (SEG); a Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont); a Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP); a Procuradoria Geral do Estado (PGE); a CoPaes; as Superintendências Regionais de Educação; a Undime; o Tribunal de Contas do Estado (TCE) e o Ministério Público Estadual (MPE) (ESPÍRITO SANTO, 2017b).

Este, por sua vez, tem função executora e deve reunir mensalmente seus representantes para coordenar as ações entre as áreas envolvidas.

O Conselho Consultivo, com reuniões trimestrais, teria o papel de propor e monitorar estratégias e ações, prestando contas à sociedade por meio dos órgãos e entidades de representação. Esse Conselho só é mencionado na Lei de Implementação do

Paes e na Portaria que definiu a composição do Conselho Executivo, mas sem informações fidedignas de sua constituição, apenas indicada em Hoogerbrugge (2018) como órgão composto pelas seguintes entidades:

I – Sedu; II - Undime; III - parceiros do Terceiro Setor; IV - representantes da Sociedade Civil; V - Associação dos Municípios do Espírito Santo (Amunes); VI Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo; VII - Conselho Estadual de Educação do Espírito Santo; VIII - representantes das universidades; e IX – Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Espírito Santo (Sindupes) (HOOGERBRUGGE, 2018, p. 33).

Como o Comitê Executivo e o Conselho Consultivo não dispõem de espaços públicos para divulgação de suas reuniões, pautas, regimentos e composição, tentativas de acesso à informação sobre reuniões e atas desses colegiados não obtiveram êxito, apesar de formalmente solicitadas ao gabinete da Sedu/ES.

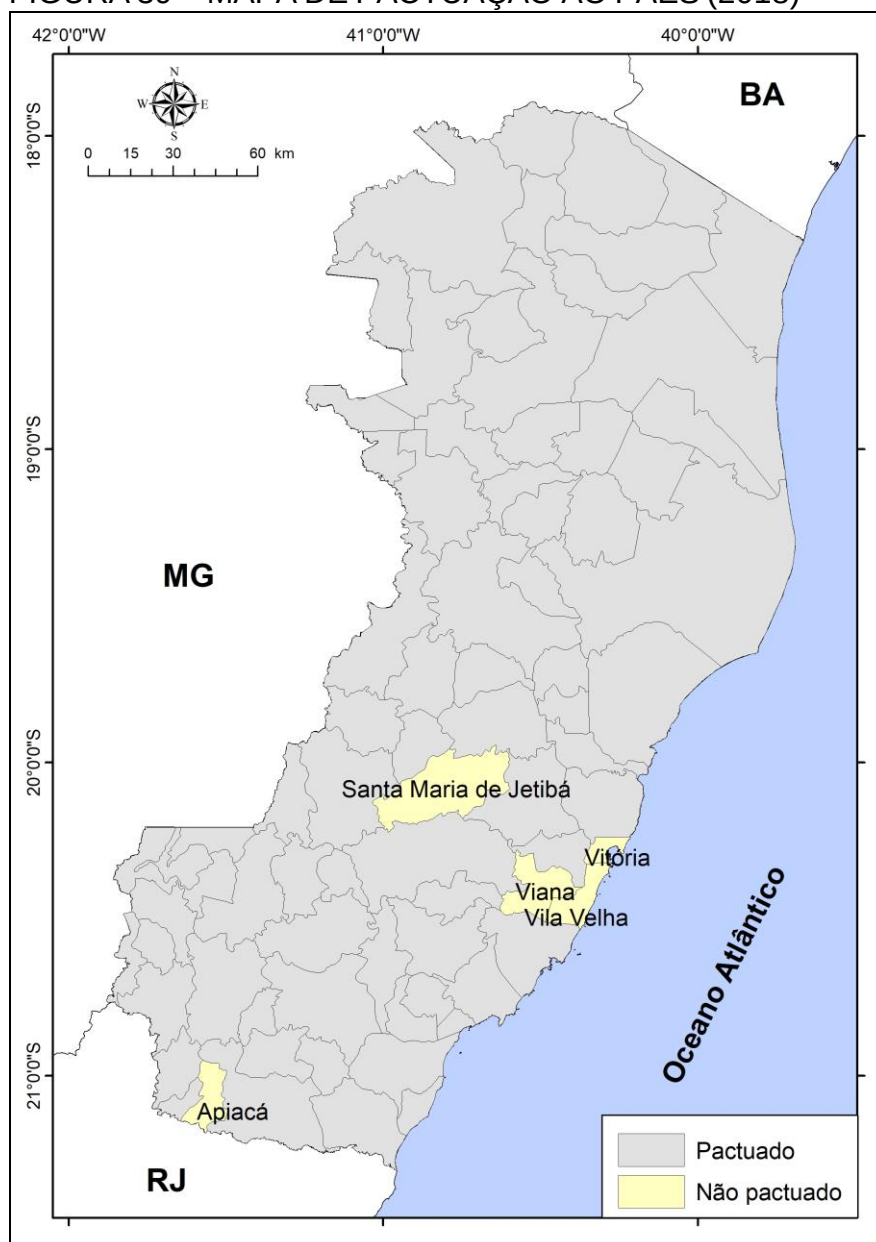
Por meio de solicitação formal, amparada na Lei de Acesso à Informação, a única comunicação de que se obteve retorno indicou a disposição de reservar espaço na agenda para que o pesquisador solicitasse pessoalmente as informações de que necessitava, mas o agendamento não obteve sucesso até o momento. Na troca de gestão (desde janeiro de 2019), mantiveram-se as dificuldades de acesso à informação.

Essa dificuldade de acesso à informação também se revelou com referência ao mapeamento dos municípios que aderiram formalmente ao Paes e aos esclarecimentos sobre a contrapartida municipal e estadual na pactuação.

Somente com dados obtidos em consulta ao Doees é que se alcançou a elaboração da Figura 38, na qual se apresentam os municípios que aderiram ao Paes.

Reconhece-se, até 22 de dezembro de 2018, como prazo de finalização de gestão estadual, que dos 78 municípios que compõem o território do Estado, somente 73 formalizaram pactuação, conforme Figura 39, na página a seguir.

FIGURA 39 – MAPA DE PACTUAÇÃO AO PAES (2018)

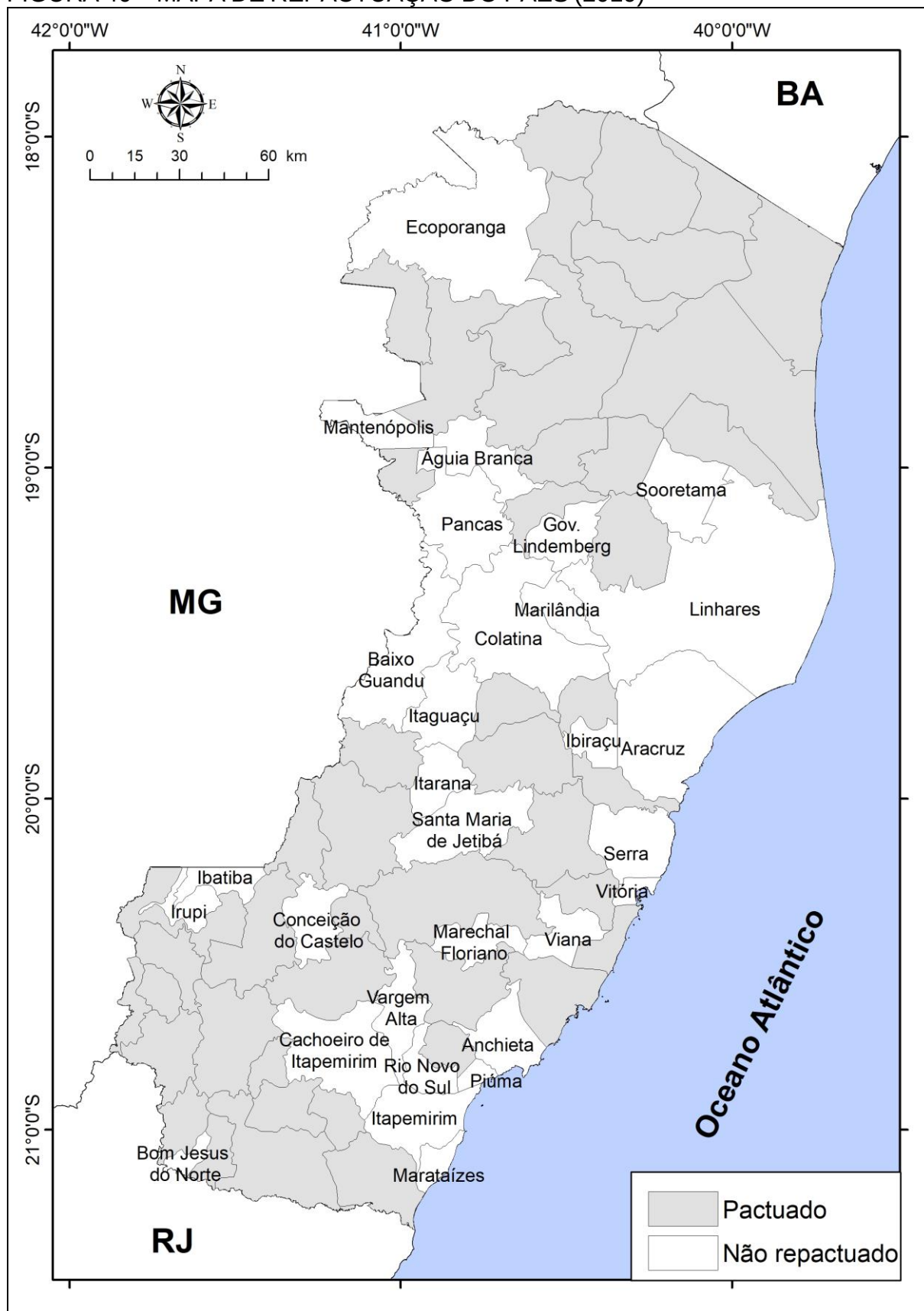


Fonte: Elaborado pelo autor a partir de levantamento no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo (até 22 de dezembro de 2018).

Dados atualizados (de novembro de 2019) em razão da repactuação, obtidos no Dooes do dia 29 de novembro de 2019, indicam que somente 49 municípios formalmente repactuaram a integração na política estadual, conforme é possível identificar nas Figuras 40 e 41, a seguir.

Contudo, o prazo para conclusão desta pesquisa não permitiu que os eventuais motivos e percepções dos gestores, para a retração quantitativa de municípios na repactuação, fossem analisados com instrumento e consulta adequados.

FIGURA 40 – MAPA DE REPACTUAÇÃO DO PAES (2019)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de protocolo de intenções Paes publicado em Doees de 29 de novembro de 2019.

FIGURA 41 – PROTOCOLO DE PACTUAÇÃO DO PAES

DIÁRIO OFICIAL DOS PODERES DO ESTADO		EXECUTIVO																																																																																			
42		Vitória (ES), Sexta-feira, 29 de Novembro de 2019.																																																																																			
kit de Painéis Fotovoltaicos com instalação dos materiais e equipamentos adquiridos para produção de energia solar para a Escola Família Agrícola de Marilândia/MEPES, conforme detalhado no Plano de Trabalho, ANEXO I. VIGÊNCIA: A partir do primeiro dia seguinte ao da publicação de seu extrato na imprensa oficial até 31/12/2019 (31 de dezembro de 2019), conforme prazo previsto no Plano de Trabalho para a consecução de seu objeto.		VALOR TOTAL: R\$ 57.490,00 (cinquenta e sete mil quatrocentos e noventa reais). VALOR CONCEDENTE: R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: Programa de Trabalho: 10.42.101.12.361.0858.8684 Fonte: 0102 Elemento Despesa: 445042 VALOR CONVENIENTE: R\$ 7.490,00 (sete mil quatrocentos e noventa reais) Processo nº. 85908584/2019 Protocolo 544192																																																																																			
RESUMO DE PROTOCOLOS DE INTENÇÕES - PAES Estado do Espírito Santo, com a intervenção da Secretaria de Estado da Educação SEDU. CNPJ/MF nº 27.080.563/0001-93. OBJETO: O presente PROTOCOLO DE INTENÇÕES tem por objeto fomentar o regime de colaboração entre as redes municipais e a rede estadual de ensino, a partir do diálogo permanente e de ações conjuntas voltadas ao fortalecimento da aprendizagem e à melhoria dos indicadores educacionais dos alunos da Educação Infantil e do Ensino Fundamental no Espírito Santo. VIGÊNCIA: Terá vigência a partir da assinatura com duração até 31/07/2023.		AUTORIZAÇÃO DE FORNECIMENTO Nº 195/2019 PROCESSO 84148713/2018 ATA Nº 021/2018 Contratante: Secretaria de Estado da Educação. Contratada: M.S. COMÉRCIO EIRELI-ME. Objeto: aquisição de mobiliários, para Escolas da Rede Pública Estadual, no valor total de R\$599.126,84 (quinhentos e noventa e nove mil cento e vinte e seis reais e oitenta e quatro centavos). Dotação Orçamentária: Empenhos nº 2019NE06873 2019NE06874 Atividades 1 2 3 6 1 0 8 5 8 2 7 0 3 1236208582704 Elemento de despesa 449052-42 Fonte 331. Vitória, 26 de novembro de 2019. Vitor Amorim de Angelo Secretário de Estado da Educação Protocolo 544185																																																																																			
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Termo</th> <th>Município</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>023/2019</td><td>Afonso Cláudio</td></tr> <tr><td>024/2019</td><td>Água Doce do Norte</td></tr> <tr><td>026/2019</td><td>Alegre</td></tr> <tr><td>027/2019</td><td>Alfredo Chaves</td></tr> <tr><td>028/2019</td><td>Alto Rio Novo</td></tr> <tr><td>030/2019</td><td>Apicá</td></tr> <tr><td>032/2019</td><td>Atílio Vivacqua</td></tr> <tr><td>034/2019</td><td>Barra de São Francisco</td></tr> <tr><td>035/2019</td><td>Boa Esperança</td></tr> <tr><td>037/2019</td><td>Brejetuba</td></tr> <tr><td>039/2019</td><td>Cariacica</td></tr> <tr><td>040/2019</td><td>Castelo</td></tr> <tr><td>042/2019</td><td>Conceição da Barra</td></tr> <tr><td>043/2019</td><td>Conceição do Castelo</td></tr> <tr><td>044/2019</td><td>Divino de São Lourenço</td></tr> <tr><td>045/2019</td><td>Domingos Martins</td></tr> <tr><td>046/2019</td><td>Dores do Rio Preto</td></tr> <tr><td>048/2019</td><td>Fundão</td></tr> <tr><td>050/2019</td><td>Guaçu</td></tr> <tr><td>051/2019</td><td>Guarapari</td></tr> <tr><td>054/2019</td><td>Ibitirama</td></tr> <tr><td>055/2019</td><td>Iconha</td></tr> <tr><td>060/2019</td><td>Iúna</td></tr> <tr><td>061/2019</td><td>Jaguare</td></tr> <tr><td>062/2019</td><td>Jerônimo Monteiro</td></tr> <tr><td>063/2019</td><td>João Neiva</td></tr> <tr><td>064/2019</td><td>Laranja da Terra</td></tr> <tr><td>070/2019</td><td>Mimoso do Sul</td></tr> <tr><td>071/2019</td><td>Montanha</td></tr> <tr><td>072/2019</td><td>Mucurici</td></tr> <tr><td>073/2019</td><td>Muniz Freire</td></tr> <tr><td>074/2019</td><td>Muqui</td></tr> <tr><td>075/2019</td><td>Nova Venécia</td></tr> <tr><td>077/2019</td><td>Pedro Canário</td></tr> <tr><td>078/2019</td><td>Pinheiros</td></tr> <tr><td>080/2019</td><td>Ponto Belo</td></tr> <tr><td>081/2019</td><td>Presidente Kennedy</td></tr> <tr><td>082/2019</td><td>Rio Bananal</td></tr> <tr><td>084/2019</td><td>Santa Leopoldina</td></tr> <tr><td>086/2019</td><td>Santa Teresa</td></tr> </tbody> </table>		Termo	Município	023/2019	Afonso Cláudio	024/2019	Água Doce do Norte	026/2019	Alegre	027/2019	Alfredo Chaves	028/2019	Alto Rio Novo	030/2019	Apicá	032/2019	Atílio Vivacqua	034/2019	Barra de São Francisco	035/2019	Boa Esperança	037/2019	Brejetuba	039/2019	Cariacica	040/2019	Castelo	042/2019	Conceição da Barra	043/2019	Conceição do Castelo	044/2019	Divino de São Lourenço	045/2019	Domingos Martins	046/2019	Dores do Rio Preto	048/2019	Fundão	050/2019	Guaçu	051/2019	Guarapari	054/2019	Ibitirama	055/2019	Iconha	060/2019	Iúna	061/2019	Jaguare	062/2019	Jerônimo Monteiro	063/2019	João Neiva	064/2019	Laranja da Terra	070/2019	Mimoso do Sul	071/2019	Montanha	072/2019	Mucurici	073/2019	Muniz Freire	074/2019	Muqui	075/2019	Nova Venécia	077/2019	Pedro Canário	078/2019	Pinheiros	080/2019	Ponto Belo	081/2019	Presidente Kennedy	082/2019	Rio Bananal	084/2019	Santa Leopoldina	086/2019	Santa Teresa	Faculdade de Música do Espírito Santo - FAMES - INSTRUÇÃO DE SERVIÇO FAMES Nº. 87 de 28/11/2019. O Diretora da Faculdade de Música do Espírito Santo - FAMES, no uso de suas atribuições que lhe confere o Decreto nº. 685-S de 07/02/2019, Regimento Interno e a Lei Complementar nº. 304 de 10/12/2004. RESOLVE: Art. 1 - Designar o servidor MARCELO RAUTA DE SOUZA, nº. funcional 2453576, para substituir a servidora PAULA MARIA LIMA GALAMA, n. funcional 2479559, como membro da Comissão de Elaboração e Avaliação do Edital de Processo Seletivo para Contratação de Docente em Regime de Designação Temporária, instituída pela Instrução de Serviço FAMES n. 81 publicada no Diário Oficial de 25/10/2019. Vitória/ES, 28 de novembro de 2019. Fabiano Araújo Costa Diretor Geral da FAMES Protocolo 544370	
Termo	Município																																																																																				
023/2019	Afonso Cláudio																																																																																				
024/2019	Água Doce do Norte																																																																																				
026/2019	Alegre																																																																																				
027/2019	Alfredo Chaves																																																																																				
028/2019	Alto Rio Novo																																																																																				
030/2019	Apicá																																																																																				
032/2019	Atílio Vivacqua																																																																																				
034/2019	Barra de São Francisco																																																																																				
035/2019	Boa Esperança																																																																																				
037/2019	Brejetuba																																																																																				
039/2019	Cariacica																																																																																				
040/2019	Castelo																																																																																				
042/2019	Conceição da Barra																																																																																				
043/2019	Conceição do Castelo																																																																																				
044/2019	Divino de São Lourenço																																																																																				
045/2019	Domingos Martins																																																																																				
046/2019	Dores do Rio Preto																																																																																				
048/2019	Fundão																																																																																				
050/2019	Guaçu																																																																																				
051/2019	Guarapari																																																																																				
054/2019	Ibitirama																																																																																				
055/2019	Iconha																																																																																				
060/2019	Iúna																																																																																				
061/2019	Jaguare																																																																																				
062/2019	Jerônimo Monteiro																																																																																				
063/2019	João Neiva																																																																																				
064/2019	Laranja da Terra																																																																																				
070/2019	Mimoso do Sul																																																																																				
071/2019	Montanha																																																																																				
072/2019	Mucurici																																																																																				
073/2019	Muniz Freire																																																																																				
074/2019	Muqui																																																																																				
075/2019	Nova Venécia																																																																																				
077/2019	Pedro Canário																																																																																				
078/2019	Pinheiros																																																																																				
080/2019	Ponto Belo																																																																																				
081/2019	Presidente Kennedy																																																																																				
082/2019	Rio Bananal																																																																																				
084/2019	Santa Leopoldina																																																																																				
086/2019	Santa Teresa																																																																																				
RESUMO DO PRIMEIRO TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº. 116/2019 Tomada de Preço nº 009/2019 Contratante: Estado do Espírito Santo, por intermédio da Secretaria de Estado da Educação - SEDU. Contratada: Sul Serrana Construtora LTDA ME. CNPJ: 11.046.793/0001-04 Objeto: Tem por objeto retificar o item 3.3 da CLÁUSULA TERCEIRA - DO PREÇO E REAJUSTAMENTO, que passarão a ter a redação expressa a seguir: Onde lê-se: data-base da proposta julho/2018. Leia-se: data-base da proposta março/2018. Processo nº. 82521786/2018 Protocolo 544186		COMUNICADO Prorrogar novamente o prazo de inscrição, da prova de Avaliação de Títulos A Faculdade de Música do Espírito Santo - FAMES, por seu Diretor Geral, torna público que fica prorrogado até 04 de dezembro de 2019 o prazo de inscrição para o processo seletivo simplificado de pessoal, conforme Edital nº. 02/2019, publicado no DIOES de 14 de novembro de 2019. Atenciosamente, Fabiano Araújo Costa Diretor Geral da FAMES Protocolo 544384																																																																																			

Arquivo digitalizado pelo DIO - DEPARTAMENTO DE IMPRESSA OFICIAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Data: Sexta-feira, 29 de Novembro de 2019 às 09:00
Código de Autenticação: 17061017

Fonte: Does (2019, p. 42).

Pesquisas acadêmicas (MACHADO, 2014; MAIA, 2016; VALDEVINO, 2018) indicam que, no caso do Paic, houve adesão por submissão e alinhamento partidário entre o Estado e boa parte dos municípios, indução financeira para colaborar e integrar a política e centralização institucional com indícios de descentralização tacitamente alinhados a políticas implementadas sem diálogo social, democrático e, realmente, pactuadas.

Acesso a gestores municipais de educação reforçam que isso tem acontecido, também, no Estado do Espírito Santo, com a implantação do Paes. Essas práticas ocorreram desde assédios a pressões de diversas ordens políticas, partidárias e de

gestão, por vezes pactuadas pelo prefeito, sem ciência da Secretaria de Educação ou consulta ao Conselho Municipal de Educação, como ficou evidente no exemplo relatado por Amorim et al. (2018).

Isso reforça um papel importante de coordenação e apoio técnico, tanto por parte do Estado quanto da União, aos municípios, mas que não deveria prescindir da autonomia municipal tampouco dos órgãos de controle (Conselho Municipal), ainda mais aqueles municípios com autonomia garantida por sua constituição como sistema de ensino.

5.3.1.3.3 Outras experiências colaborativas interfederativas com atuação da entidade

Pesquisas, nos respectivos sites dos governos de Estado de cada unidade da Federação, bem como em suas respectivas Secretarias de Estado de Educação, dão conta de experiências variadas que se articulam e se denominam como colaborativas verticais (coordenadas ou impelidas pelo Governo Estadual e seus municípios).

Dentre essas, considerando o escopo da pesquisa, no sentido de analisar as experiências sob intervenção do MCE e entidades que o compõem, citamos o “Colabora Amapá” (Figura 42), que integra ações entre Estado e municípios, com apoio técnico nos eixos administrativo e de aprendizagem (AMAPÁ, 2018). No eixo administrativo, visa à organização das redes com uso compartilhado das unidades de ensino, à implementação de Sistema de Gestão Integrado e à coordenação dos projetos alinhados aos programas federais; e, no eixo de aprendizagem, procura garantir o desenvolvimento dos estudantes em todas as suas dimensões (intelectual, física, emocional, social e cultural), com foco na formação de sujeitos críticos, autônomos e responsáveis consigo mesmos e com o mundo.

FIGURA 42 – NOTÍCIA DE LANÇAMENTO DO COLABORA AMAPÁ

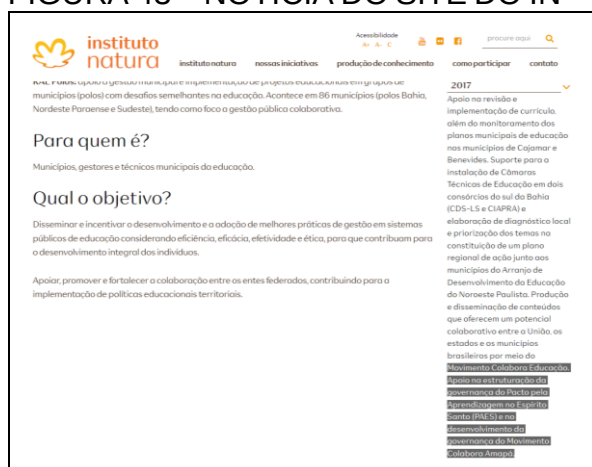


Fonte: Amapá (2018).⁷³

A experiência no Amapá também foi desenvolvida norteando-se no Paic e com a participação efetiva do MCE e da RAE (Instituto Natura) no apoio, estruturação e desenvolvimento da governança do Colabora Amapá, como é possível identificar em notícias diversas, conforme destacado na Figura 42 e em outras fontes de notícias, como o Consed (2019) e Undime (2019).

A participação do MCE e do IN na implementação da experiência em curso no Amapá também pode ser evidenciada, como se observa no destaque na Figura 43.

FIGURA 43 – NOTÍCIA DO SITE DO IN



Fonte: Instituto Natura (2019, grifo nosso).⁷⁴

⁷³ AMAPÁ. **GEA lança Colabora Amapá para ajudar prefeituras a fortalecerem políticas públicas.** [S.l.], 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2LUi9hl>. Acesso em: 19 dez. 2019.

Esse destaque também pode ser reconhecido na Figura 44, a seguir, onde se apresentam, nas percepções de MCE (2019), pontos fortes da nova política: a articulação de parcerias com instituições que têm prática com regime de colaboração, como a Secretaria da Educação do Estado do Ceará, o Instituto Natura, Fundação Lemann, Associação Bem Comum e o Ministério da Educação.

FIGURA 44 – CADERNO DE RECURSOS MCE: COLABORA AMAPÁ

AMAPÁ
PROGRAMA COLABORA AMAPÁ EDUCAÇÃO

CONTEXTO

Escolas	Alunos Ed. Fundamental	Alunos Ed. Infantil
840	136.185	25.176

COMO TUDO COMEÇOU?

Em 16 de janeiro de 2018, o governo estadual do Amapá lançou oficialmente o Programa Colabora Amapá para consolidar o regime de colaboração entre Estado e Municípios em diversas áreas, a começar pela educação. Nessa data, o governador do Estado e os prefeitos de seus 16 Municípios assinaram um Termo de Cooperação Técnica e Financeira.

O programa foi elaborado a partir dos resultados das avaliações nacionais ANA* 2016 e do IDEB** 2017 que destacaram a necessidade da união de esforços para melhorar os resultados educacionais dos alunos no Ensino Fundamental no Amapá.

Em maio de 2017, a Secretaria de Estado da Educação do Amapá (Seed) se inspirou na experiência do Ceará para criar sua primeira ação colaborativa, o Programa de Aprendizagem do Amapá (PAAP) – hoje no âmbito do Colabora Amapá Educação –, que busca aprimorar a qualidade do ensino de língua portuguesa e matemática para alunos do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental e segue a metodologia usada no Programa de Aprendizagem na Idade Certa (MAIS PAIC), do governo cearense.

As duas unidades federativas oficializaram sua parceria através de um Termo de Cooperação Técnica. A equipe técnica do Ceará apoiou o planejamento de ações e de capacitações da política pública, que informaram também a constituição das instâncias de governança amapaense.

O Instituto Natura, Fundação Lemann e a Associação Bem Comum, apoiam o programa desde sua criação através de consultoria para o desenvolvimento de uma metodologia que auxilie a organização das redes estadual e municipal.

* Avaliação Nacional da Alfabetização

** Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

QUAL ERA A PRINCIPAL META?

Fonte: MCE (2019, grifo nosso).⁷⁵

O I Seminário Colabora Amapá Educação, realizado em 27 de novembro de 2018, no Macapá, tendo sido organizado pela Secretaria de Estado da Educação,

⁷⁴ INSTITUTO NATURA. **Rede de Apoio à Educação**: Linha do tempo/2017. [s. d.]. Disponível em: <http://bit.ly/2PDOMSP>. Acesso em: 19 dez. 2019.

⁷⁵ MCE. **Cadernos de Recursos (on-line)**. 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2Z7QyyP>. Acesso em: 19 dez. 2019.

apresentou resultados e avanços do primeiro ano do eixo Colabora Amapá Educação como experiência de regime de colaboração entre o Estado e os 16 municípios amapaenses, oportunizando apoio técnico-administrativo e pedagógico aos municípios, em razão da melhoria dos índices educacionais e de aprendizagem do Estado. Teve participação expressiva do MCE, como se relata na notícia apresentada na Figura 45, a seguir.

FIGURA 45 – NOTÍCIA - I SEMINÁRIO COLABORA AMAPÁ



Fonte: Amapá (2018).⁷⁶

Do mesmo modo, o Estado do Rio Grande do Norte estabeleceu, por meio da Portaria-SEI nº 189, de 7 de maio de 2019, o “Programa Sistemas de Ensino Articulados do Estado do Rio Grande do Norte – SEARN”, com vistas a favorecer e viabilizar a efetivação do regime de colaboração entre o Estado do Rio Grande do Norte e seus municípios “com princípios de gestão programada”, conforme citado na referida portaria.

⁷⁶ AMAPÁ. **Estado apresenta resultados do primeiro ano do Colabora Amapá Educação**. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/36T0ChL>. Acesso em: 19 dez. 2019.

Também o Estado de Minas Gerais, desde 2007, desenvolve o Projeto de Intervenção Pedagógica (PIP) com ações que objetivam impulsionar resultados de aprendizagem. Desde 2013, ampliou o escopo do projeto propondo a adesão dos municípios de modo a se articularem em regime de colaboração.

Segundo o MCE (2019), todos os 851 municípios aderiram à proposta, o que fomentou a reestruturação das equipes central e regionais da Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais, com vistas à garantia de suporte, apoio pedagógico, capacitação e material de apoio. Aos municípios cabia, em contrapartida, a estruturação de equipes próprias para a implementação do projeto.

O PIP baseava-se em ferramentas de monitoramento que se consolidaram em um Sistema de Monitoramento do PIP (Simpip) que era socializado com os municípios a partir do desempenho nas avaliações de larga escala implementadas nos sistemas. Segundo consta em MCE (2019), o encerramento do “Escritório de Prioridades Estratégicas” e a descontinuidade do PIP indicam que a ausência de institucionalização do programa em lei se revelou a principal fragilidade para a continuidade das ações dada a troca de gestão do Governo Estadual.

Outra experiência colaborativa horizontal, que também consta do “Caderno de recursos” (MCE, 2019), é o Pacto pela Aprendizagem na Paraíba (Soma) que integra o Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba (Pacto) implementado em março de 2012, pelo Governo Estadual, por meio do Decreto nº 32.792. Compreende a educação como política estratégica de desenvolvimento e colaboração social para o desenvolvimento e se implementa por meio de transferências e editais que preveem uma contrapartida solidária das prefeituras para a construção de unidades escolares, doação de ônibus, laboratórios e conjuntos escolares.

No ano de 2017, além da doação de equipamentos, o edital previu a instituição do Programa Soma, em consonância com o PNE e o Plano Estadual de Educação da Paraíba. A incorporação de resultados a esses mecanismos de transferências de recursos se implementou a partir de cinco eixos:

- a) implementação do Sistema de Gestão e Informação (Saber);
- b) Programa de Desenvolvimento Profissional (da gestão) articulado em quatro eixos de formação: liderança e gestão de metas; liderança e gestão da

aprendizagem; liderança e gestão da frequência de professores; liderança e gestão da frequência de estudantes;

- c) formação de professores alfabetizadores;
- d) distribuição de material didático para o ciclo de alfabetização;
- e) avaliação de desempenho de estudantes da rede pública.

Esse pacto fora também objeto de exposição do I Seminário implementado pelo MCE, cujo expositor, Sr. Alessio Trindade de Barros (2017, informação oral),⁷⁷ secretário de Educação da Paraíba, apresentou-o como experiência nesse Estado sublinhando o âmbito do “Pacto Pelo Desenvolvimento Social da Paraíba e o Soma [Pacto pela Aprendizagem na Paraíba]”, com foco na superação dos desafios de alfabetização e letramento nos anos iniciais e correção dos déficits de aprendizagem nos anos finais do ensino fundamental.

O Soma (Figura 46) conta com várias parcerias, dentre as quais o expositor destacou a Secretaria de Estado da Educação como articuladora e a Secretaria de Desenvolvimento e Articulação Municipal (Sedam), que promove a adesão dos municípios ao pacto, em diálogo com a sessão estadual da Undime, com a Federação das Associações de Municípios da Paraíba (Famup), com o Caed/UFJF, que estrutura e implementa as avaliações, e com a Universidade Federal da Paraíba (UFP), que, juntamente com a Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Paraíba (Fapesq), desenvolve ações e materiais formativos.

FIGURA 46 – PÁGINA INICIAL DO SOMA



Fonte: Caed/UFJF (2017).⁷⁸

⁷⁷ Palestra “Estados e o regime de colaboração”, I Seminário Colabora Educação, São Paulo, 30 de novembro de 2017.

⁷⁸ CAED/UFJF. **SOMA: Pacto pela Aprendizagem na Paraíba**. 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2sM9EhG>. Acesso em: 19 dez. 2019.

Assim, segundo Barros (2017), o Soma consolida-se como um programa que visa ao acompanhamento e ao aperfeiçoamento dos indicadores de desempenho de toda a Educação Básica do Estado da Paraíba, por meio de avaliações e ações estruturadas em colaboração com os municípios.

Conforme se anuncia em MCE (2019), no mesmo percurso implementado pelo Amapá, até o fim do primeiro semestre de 2019, o Espírito Santo, Pernambuco, Paraná e Sergipe estabeleceram parceria com a articulação das entidades: Instituto Natura, Associação Bem Comum e Fundação Lemann para instituir políticas colaborativas nos municípios, como parte do “Programa de Alfabetização em Regime de Colaboração” (Parc) (Figura 47). Essas “parcerias” têm sido acompanhadas, monitoradas e apoiadas pelo MCE.

FIGURA 47 – PÁGINA DE APRESENTAÇÃO DO PARC



Fonte: Fundação Lemann (2019).⁷⁹

Na Parc, segundo o MCE (2019), o principal objetivo é subsidiar e apoiar os Estados na formulação e implementação de políticas de educação infantil e alfabetização em seus respectivos municípios, inspirados no Paic, conforme divulgado no *site* da Fundação Lemann.⁸⁰

Cumpramos reconhecer que essas duas instituições (Fundação Lemann e Instituto Natura), conforme grupos de trabalho, do modelo de governança e atuação do MCE,

⁷⁹ FUNDAÇÃO LEMANN. **Parceria para Alfabetização via Regime de Colaboração**. 2019. Disponível em: <http://bit.ly/35xAs41>. Acesso em: 18 dez. 2019.

⁸⁰ “Parceria para Alfabetização via Regime de Colaboração - Bem Comum, Fundação Lemann e Instituto Natura apoiam estados e municípios pela alfabetização na idade certa”. [s.d.] (Disponível em: <http://bit.ly/2PAI549>. Acesso em: 18 dez 2019).

estão justamente dedicadas às ações de relação vertical de Estados com seus municípios. Já a Associação Bem Comum,⁸¹ apesar de não constituir diretamente entidade de consolidação e apoio direto ao MCE, é uma parceira na rede, articulada a partir da Fundação Lemann. Isso permite reforçar o argumento de atuação em rede por esses atores, em trama complexa de relações internas e externas à rede, mas também direta e indiretamente articuladas em vista do alcance de interesses e objetivos comuns.

Outro tema recorrente que tem se apresentado, inclusive para o MCE, como colaboração interfederativa, são as discussões sobre a BNCC, recentemente homologada pelo CNE. Notícias indicam a colaboração interfederativa em diferentes contextos de discussão sobre os currículos dos entes subnacionais.

Segundo o MCE (2019), o “Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular” (ProBNCC), estabelecido pela Portaria MEC nº 331/2018, seguindo a homologação da BNCC para a educação infantil e o ensino fundamental, no fim de 2017, e atualizado na Portaria MEC nº 756/2019, em vista de incluir também a implementação da BNCC para o ensino, é um exemplo de ação institucional do Estado que, pode-se reconhecer, como em constante reforma.

De modo geral, entidades do terceiro setor de interesse empresarial, principalmente, identificam e reforçam o argumento de que a colaboração favorece a implementação da BNCC e se consolida, ou reconhece o regime de colaboração entre as entidades, como as apresentadas na Figura 48.

Essa “colaboração”, contudo, vai muito além das entidades identificadas na Figura 48, reconhecendo-se, a partir da compreensão de rede estratégica, onde algumas dessas se entrecruzam, como elemento central para o sucesso de implementação

⁸¹ Nas pesquisas sobre a entidade, não se conseguiu identificar site ou perfil de mídia social. Há menções diversas em veículos de comunicação que a apresentam como “[...] uma organização não governamental e sem fins lucrativos constituída com o objetivo de apoiar gestores municipais e estaduais de educação que queiram melhorar os resultados de aprendizagem de suas escolas)” (FUNDAÇÃO LEMANN, 2019. Disponível em: <http://bit.ly/35xAs41>. Acesso em: 18 dez 2019). E outros que indicam que seu principal programa, denominado “Educar pra Valer”, tem o objetivo de cooperar com “[...] municípios brasileiros que queiram empreender mudanças na gestão pública, educacional e pedagógica, capazes de garantir o ingresso, a frequência regular e a permanência de suas crianças na escola e que se disponham a envidar todos os esforços para que elas conquistem os níveis de aprendizagem esperados para sua série e idade” (CAED. Disponível em: <http://bit.ly/36lx8Dh>. Acesso em: 18 dez. 2019). Portanto, com vistas à melhoria de resultados nos indicadores de aprendizagem. Em diversos outros sites, a menção ao programa se referencia e norteia pela experiência de Sobral e no Paic, sempre mencionando o apoio da Fundação Lemann nas ações implementadas.

do programa. Cumpre retomar que a BNCC teve apoio massivo de entidades que compõem o MCE como se reconhece pelo papel desempenhado pela Fundação Lemann à frente do Movimento pela Base Nacional Comum Curricular.

Portanto o ProBNCC (MEC, 2019) precisa ser analisado de forma crítica e criteriosa, dados os interesses e intencionalidades que se propõem à reelaboração dos currículos e das estruturas institucionais nacional e subnacionais com o apoio das referidas entidades (Figura 48), no sentido de alinhar-se à política e Base Nacional Comum Curricular.

FIGURA 48 – SLIDE DE APRESENTAÇÃO DO PROBNC



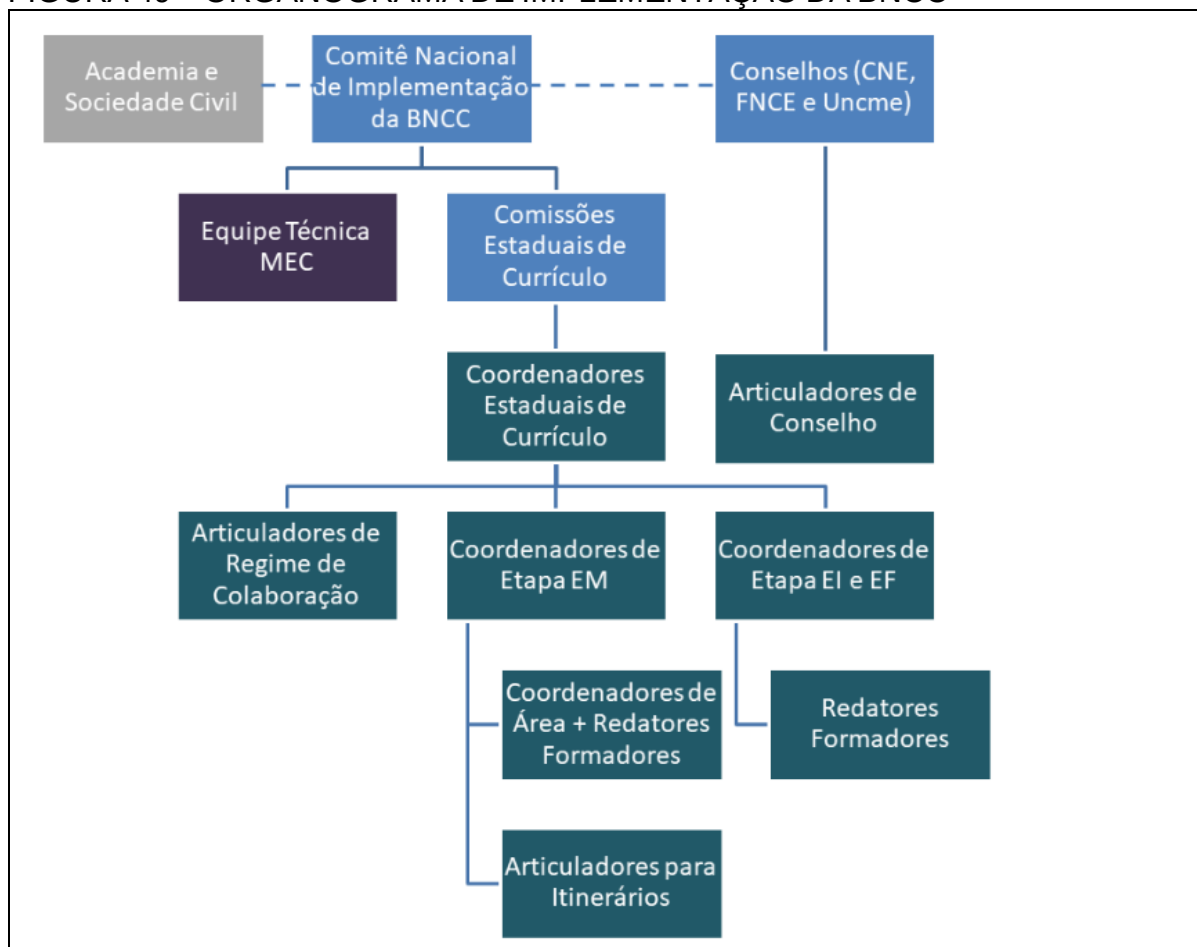
Fonte: MEC (2019, p. 2).⁸²

Em outro documento, “Programa de Apoio à Implementação da BNCC –ProBNCC - Documento Orientador 2019”⁸³ (MEC, 2019b), indica-se que o programa se implementaria articulado por um Comitê Nacional de Implementação da BNCC, conforme a Figura 49:

⁸² MEC. **Programa de Apoio à Implementação da BNCC**: Planejamento para 2019. Brasília, 2019a. Disponível em: <http://bit.ly/34kDaZ3>. Acesso em: 18 dez. 2019.

⁸³ MEC. **Programa de Apoio à Implementação da BNCC (ProBNCC)**: Documento Orientador 2019b. Brasília, 2019b. Disponível em: <http://bit.ly/34oG13g>. Acesso em: 19 dez. 2019.

FIGURA 49 – ORGANOGRAMA DE IMPLEMENTAÇÃO DA BNCC



Fonte: MEC (2019b, p. 3).

Como é possível identificar na Figura 49 e na leitura do “Documento Orientador”, a articulação do programa se realiza por meio de concessão de bolsa de fomento oriunda do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) à equipe que atua nesse âmbito. Dentre as várias funções a serem desempenhadas e fomentadas por meio dessas bolsas, há menção a um articulador do regime de colaboração por Estado (exceto Distrito Federal), cujo papel é de ser

Articulador de Regime de Colaboração com as redes municipais de educação para que participem efetivamente dos processos de (re)elaboração curricular e de implementação dos novos currículos nas unidades federativas (UF) (MEC, 2019b, p. 11).

O relatório preliminar da primeira fase de implantação do ProBNCC, implementado pela Assessoria Estratégica de Evidências (AEE) ⁸⁴ (MEC, 2018), indicava alguns

⁸⁴ Estrutura do MEC criada em julho de 2018, sob responsabilidade da Assessoria do Gabinete do Ministério da Educação. Estão apontados como membros da “Rede Evidências”: Instituto Ayrton Senna, BID, Caed, FGV, Instituto Natura, Instituto Unibanco, Fundação Itaú Social, Fundação

aspectos a serem considerados e monitorados no desenvolvimento do programa, dentre eles:

- a) potencializar e fortalecer o regime de colaboração entre Estados e municípios;
- b) buscar estratégias de redução de abandono, reprovação e evasão escolar;
- c) atentar para a formação continuada de professores e demais agentes escolares, a fim de atenderem às novas demandas da aprendizagem;
- d) ressignificar projetos pedagógicos em consonância com os novos currículos;
- e) incorporar novos currículos no processo de planejamento e implementação das formações realizadas pelas equipes estaduais de modo a qualificá-los tecnicamente e de maneira colaborativa;
- f) garantir que os currículos alcancem, de fato, as práticas pedagógicas e escolares na sala de aula.

De todos esses aspectos na leitura do referido relatório, chama a atenção a ideia de controle, “[...] fragilidade da fiscalização e distância entre a diretriz estabelecida na Base e a sua efetiva aplicação em sala de aula” (MEC, 2018, p. 30), dando a entender, em diversos aspectos do relatório, que essa “efetiva aplicação” se implementa pelo treinamento, controle e alinhamento das ações docentes.

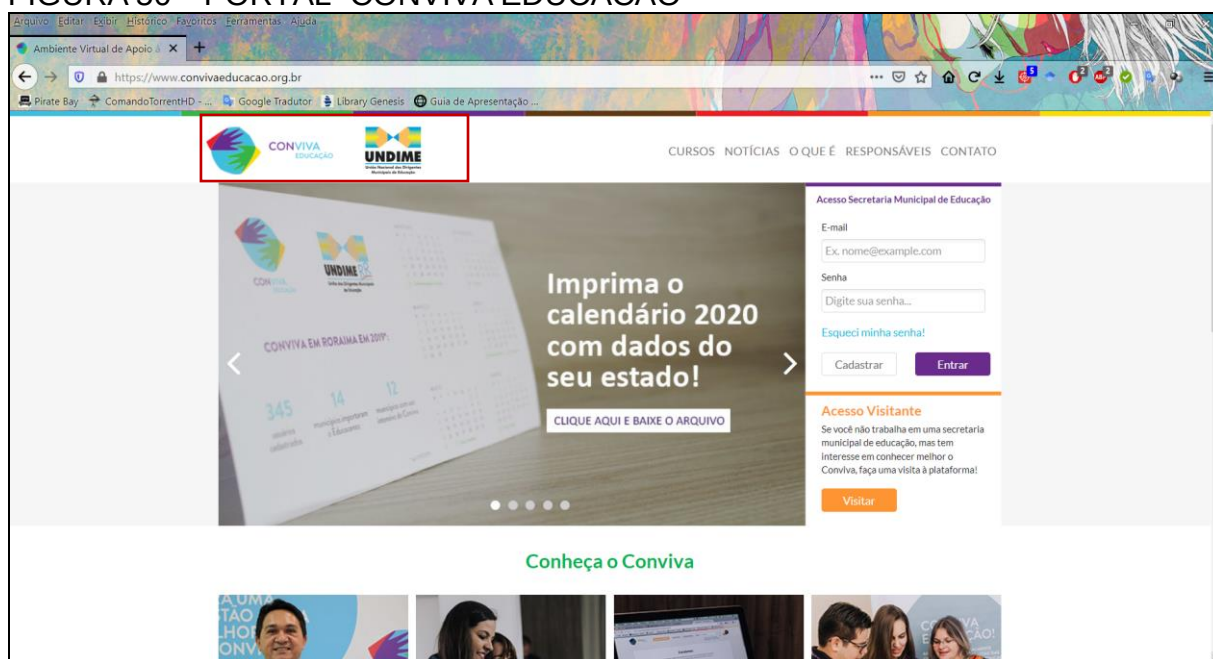
5.3.1.4 Mapeamento dos mecanismos de colaboração por meio do Portal Conviva Educação

A experiência do Paic citada por Borges (2017) e relatada por Abrucio, Seggatto e Pereira (2016), o acompanhamento relatado por Hoogerbrugge (2018) a respeito do Paes e a compreensão dos ADEs como forma de colaboração horizontal apresentada por Abrucio (2017) e pelo Instituto Positivo (2016, 2017) integram-se a outras ações do MCE.

Desde a exposição de Borges (2017), tem-se notícias de uma articulação de levantamento de experiências colaborativas a serem realizadas para mapeamento (e certamente pelo planejamento estratégico) do MCE por meio do Portal “Conviva Educação”.

O “Conviva Educação” é um ambiente virtual, lançado em 2013, mantido pelo Instituto Natura e Undime, como pode ser identificado no destaque da Figura 50, que apoia a gestão das Secretarias Municipais de Educação com vistas à garantia do aprendizado de seus alunos e serve como mecanismo de colaboração intermunicipal. Assim, por situar-se sob a coordenação de uma das entidades que compõem o MCE, serviu, também, como ferramenta para a realização do primeiro mapeamento dos mecanismos de colaboração já existentes.

FIGURA 50 – PORTAL “CONVIVA EDUCACAO”



Fonte: Conviva Educação (2019).⁸⁵

Dessa ação tem-se notícias apenas em registro vinculado, organicamente sistematizado no âmbito do MCE, com caráter de chamada pública, divulgada no site da Undime (Figura 51), publicada no dia 28 de agosto do 2017 (UNDIME, 2017), que convocava os dirigentes municipais de educação para participarem de um questionário sobre esse mapeamento.

FIGURA 51 – NOTÍCIA DE LEVANTAMENTO DE PRÁTICAS COLABORATIVAS

⁸⁵ CONVIVA EDUCAÇÃO. **Home**. 2019. Disponível em: <https://convivaeducacao.org.br/>. Acesso em: 15 dez. 2019.



Fonte: Undime (2017).⁸⁶

A pesquisa a que se teve notícias, por meio da chamada feita pela Undime (2017), destinada aos dirigentes de educação e/ou aos técnicos das Secretarias de Educação, foi realizada utilizando um questionário on-line e estruturada, conforme Anexo A, em: dados cadastrais; regime de colaboração na educação em seu município; anuência para compor uma lista de contatos.

Contudo, como foi implementada por meio de uma ferramenta privada, não se permitiu acesso às informações e resultados obtidos com o levantamento, ainda que solicitados formalmente no âmbito da pesquisa.

Constata-se, assim, uma distorção implícita e indireta com relação à compreensão sobre a democracia baseada no poder do povo e legitimada no acesso público às informações da Administração Pública, um direito previsto no art. 5º da CF de 1988, bem como o incentivo à transparência pública que, desde a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei do Acesso à Informação), garante a publicidade dos atos e informações da gestão de forma ampliada e facilitada, com a obrigação de dar publicidade clara e organizada.

Tratando-se de uma plataforma, como o Portal Conviva Educação, mantido por uma associação de direito privado, ainda que de interesse público, suas ferramentas, conteúdos e dados não estão acessíveis a qualquer cidadão fora do perfil definido.

⁸⁶ UNDIME. **Movimento Colabora faz levantamento de práticas de Regime Colaboração no Brasil**. 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2YOIQJC>. Acesso em: 19 dez. 2019.

Esse caráter reafirma os impasses e fronteiras entre a atuação e a difusão de informação pública e privada, bem como os interesses e usos dos dados obtidos, pois foram inseridos, voluntariamente, no referido portal pelos municípios que integram programas e projetos realizados pelo IN, apoiados e mobilizados pela Undime e pelo Consed. Estes últimos, cumpre ressaltar, reúnem os gestores de educação pública, respectivamente, municipais e estaduais, além de outros agentes do terceiro setor e que não têm obrigação de dar publicidade às suas análises e levantamento de dados.

5.3.1.5 Periódico de disseminação

Em 2018, o MCE, com o apoio do Instituto Positivo e das demais entidades que o integram, lançou o primeiro volume da “Revista Colaboração”, o primeiro periódico especialmente dedicado “[...] a disseminar conteúdos e práticas de Regime de Colaboração existentes na educação brasileira” (EDITORIAL, Revista Colaboração, 2018, p. 6).

O periódico, já em sua terceira edição, trata de diversas experiências colaborativas (ADEs, consórcios e redes) dos parceiros que compõem o movimento sempre reforçando o caráter colaborativo na gestão em vista da melhoria das aprendizagens e resultados articulados com as ações do terceiro setor.

No primeiro volume (Figura 52), por exemplo, os artigos versavam sobre duas formas, compreendidas por eles como regime de colaboração: os ADEs e os consórcios. Em artigo intitulado “A Sase e sua atuação na colaboração intermunicipal”, de Fernando Gralha, que à época (2018) respondia pela Coordenação-Geral de Cooperação Federativa na Sase, afirma o ADE como principal mecanismo de ação e apoio da Sase na implementação de experiências colaborativas, em frente aos desafios de integração de sujeitos e políticas em razão do PNE. Essa afirmação assumida pelo autor, contudo, não é consenso, na estrutura do MEC, tampouco entre os pesquisadores da área, como já se apresentou nesta pesquisa, pois, além de considerar outros atores não estatais em sua constituição, não garante espaços de pactuação democráticos e autônomos de participação social e ampara-se em modelos de arranjo de produção local de caráter lucrativo.

FIGURA 52 – SUMÁRIO DO 1º. VOLUME DA REVISTA COLABORAÇÃO

Sumário	
02 Expediente	 Foto: Larissa Souza, do acervo da Prefeitura de Tucuru/SC
04 Colaboraram nesta edição	
06 Editorial	
07 Especial O que o trabalho colaborativo pode oferecer para a educação?: conceitos de duas formas de Regime de Colaboração	
09 Conformidade A Sase e sua atuação na colaboração intermunicipal	19 Entrevista Como a colaboração contribuiu com a alfabetização: projetos unem professores com o objetivo de superar as dificuldades na alfabetização
 Foto: Arquivo ADE Noroeste Paulista	24 Direto da academia Cooperação intermunicipal: parcerias que potencializam as capacidades territoriais
	28 Espaço aberto A urgência da educação: não haverá mais segurança, mais saúde, mais emprego, mais cultura e mais ciência se não tivermos mais educação
11 Ponto de vista Colhendo frutos a cada passo: a trajetória do ADE Noroeste Paulista	31 Compartilhando
16 A experiência de quem faz Guarás: um ADE inspirador que nasceu no litoral norte do Maranhão	

Fonte: Revista Colaboração (2018).

Destaque-se que a Sase, cujo representante assina o artigo supracitado da primeira edição, foi criada em 2011, por demanda da Conferência Nacional de Educação (Conae). Teve sua estrutura reorganizada e suas atribuições descontinuadas pela gestão do Executivo federal brasileiro, em 2018.

Já o segundo volume do periódico (Figura 53) mantém a temática do regime de colaboração, principal escopo da revista, e suas formas de implementação, destacando as experiências e atuação dos parceiros do MCE na indução e intervenção de diferentes modelos. No entanto, coloca a centralidade da discussão na “Governança compartilhada da educação”, em artigo assinado por Antônio Silva (com colaboração de Francisco Rodrigues), em que os autores apresentam a

trajetória de implantação do ADE GE5 no Sudeste do Piauí, ressaltando o espírito voluntário e disponível dos municípios em uma governança colaborativa integrada.

FIGURA 53 – SUMÁRIO DO 2º. VOLUME DA REVISTA COLABORAÇÃO

Sumário	
02	Expediente
04	Colaboraram nesta edição
06	Editorial
08	Conformidade Não basta garantir escolarização
10	Ponto de vista Governança compartilhada da educação: um caso de sucesso no sudeste do Piauí
	
21	Entrevista Colhendo frutos do Regime de Colaboração: o olhar de quem vivencia no dia a dia as contribuições do ADE para a educação em sua região.
26	Direto da academia Consórcios entre municípios: potencial de melhoria para a Educação
28	Espaço aberto A Educação precisa mudar: os desafios da próxima gestão do MEC
	
16	A experiência de quem faz Instituto Chapada: a história do primeiro ADE do país
31	Compartilhando

Fonte: Revista Colaboração (2018b).

Observa-se o destaque a uma seção intitulada “Direto da Academia”, que se repete em ambos os volumes. No primeiro, Thamara Strelec⁸⁷ versa sobre “Cooperação intermunicipal: parcerias que potencializam as capacidades territoriais” e reforça a urgência de cooperação intermunicipal em vista da superação dos desafios

⁸⁷ Doutora em Ciência Política, pesquisadora na área de cooperação intergovernamental, consórcios públicos, movimentos de combate à corrupção, reforma do Estado e políticas educacionais e diretora-executiva da Triade Conhecimento em Políticas Públicas, entidade que compõe parceria técnica na Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação.

presentes às desigualdades e pontuando ADEs e consórcios como modelos ideais para a colaboração horizontal.

A segunda edição traz em destaque artigo intitulado “Consórcios entre municípios: potencial de melhoria para a educação”, de autoria de Regina Silvia Pacheco.⁸⁸ Em seu artigo, a autora reforça a cooperação dinâmica e ativa dos consórcios como espaço de compartilhamento integração, socialização e interação intermunicipal em busca de resultados.

A terceira edição (Figura 54, a seguir) traz discussões à temática que versam sobre a redefinição do Fundeb, além de texto sobre a indefinição conceitual e legislativa para o estatuto do regime de colaboração, bem como texto que apresenta a Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação como estratégia de fortalecimento do regime de colaboração.

FIGURA 54 – SUMÁRIO DO 3º. VOLUME DA REVISTA COLABORAÇÃO

Sumário	
02 Expediente	
04 Colaboraram nesta edição	
06 Editorial	
08 Conformidade Maior cooperação financeira entre os entes para fechar abismos educacionais	
11 Ponto de vista O federalismo brasileiro e a importância do Regime de Colaboração para a Educação	
19 Entrevista ADE Serra Catarinense: conheça o Arranjo de Desenvolvimento da Educação que nasceu como um Consórcio e agora atua conjuntamente com as duas metodologias	
25 Direto da academia Premissas teóricas para o desenvolvimento de ações em Regime de Colaboração: o caso do laboratório de mudanças no ADE Noroeste Paulista	
28 Espaço aberto Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação: fortalecendo o Regime de Colaboração de territórios brasileiros em busca da melhoria da qualidade da Educação	
15 A experiência de quem faz Um olhar para além do Brasil: A gestão compartilhada de serviços educacionais no Consórcio de Educação de Barcelona	
31 Compartilhando	

Fonte: Revista Colaboração (2019).

⁸⁸ Doutora em Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, docente e pesquisadora do quadro permanente da FGV/SP, com pesquisas que abrangem questões de governo e gestão pública, relações entre as esferas pública e privada etc.

O destaque a esse periódico não ocorre pelo conteúdo em si, já que os artigos costumam ser assinados por autores com apropriação e, por vezes, formação acadêmica sobre o tema, mas pela necessidade de articular e criar um “portfólio” para disseminar e difundir as percepções próprias da rede sobre os modelos e práticas implementados com o suporte dos atores. Porém, não se qualifica como periódico acadêmico, inclusive por não se implementar com avaliação dos pares para consolidação dos artigos e a composição dos volumes.

Com layout leve e claro, constitui-se em verdadeiro portfólio das experiências desenvolvidas pela rede convergente com o movimento, contudo sem aprofundamento crítico de dissenso das realidades e políticas implementadas.

5.4 MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO E O REGIME DE COLABORAÇÃO: CONSOLIDANDO UMA SINTONIA E ARTICULAÇÃO COM OS PODERES EXECUTIVO, LEGISLATIVO E OUTRAS ESTRUTURAS DO ESTADO

Considerando o aporte epistemológico e metodológico baseado em Weber (2012), não se pode perder de vista sua compreensão de Estado na intrincada rede conceitual que culmina na sociologia da dominação.

Como afirma Bianchi (2014, p. 82):

A apaixonada defesa que Weber fez de uma ciência livre de pressupostos confundiu muitos comentadores. Ciência e política não são, para Weber, duas esferas antagônicas da atividade humana, nem estão estritamente separadas. Pelo contrário, advogou sempre em defesa da transparência das relações entre ciência e política, como uma maneira de evitar a demagogia.

Assim, considerar o Estado como Associação, como Weber (2012) o fez, significa, em todos os tempos, compreendê-lo sob a primazia da dominação baseada na violência física legítima, e que a política se situa na luta por uma parte desse poder. Portanto, está em constante interação com outras associações políticas.

Desse modo, compreende-se o MCE como ator social constituído em movimento de rede estratégica de ação social, representante de várias associações.⁸⁹ Portanto, é de sua natureza que estabeleça e implemente, entre suas estratégias, uma maior aproximação, articulação e indução das estruturas de Estado, para além dos níveis

⁸⁹ Aqui não são consideradas formalmente como estabelecido no Código Civil Brasileiro, mas simplesmente como agregação de pessoas e entidades com finalidades comuns.

de governo, que realizem políticas públicas, como será apresentado nos itens a seguir.

5.4.1 Seminário Pacto Federativo na Educação: desafios e caminhos

No dia 4 de dezembro de 2018, no edifício-sede do Tribunal de Contas da União (TCU), em Brasília, realizou-se o seminário “Pacto Federativo na Educação Brasileira: desafios e caminhos” em parceria com a entidade TPE e a participação em uma das mesas de exposição de Guilherme Lacerda, secretário-executivo do MCE.

Segundo o convite/notícia (Figura 55) para inscrever-se no evento, o objetivo desse seminário foi qualificar o debate e as discussões sobre os desafios da governança federativa na educação básica brasileira, apresentando e discutindo caminhos para solucionar problemas existentes (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2019).

FIGURA 55 – NOTÍCIA SITE TCU PARA SEMINÁRIO PACTO FEDERATIVO



Fonte: TCU (2018).⁹⁰

O evento teve a participação dos presidentes do TCU, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e da presidente da Comissão de Educação, Cultura e Desporto do Senado Federal, senadora Lúcia Vânia, além de outras autoridades e representantes do terceiro setor.

No site do MEC (Figura 56), o ministro da Educação, Rossieli Soares, enfatizando o trabalho em conjunto realizado por Estados, Municípios e União na construção da

⁹⁰ TCU. Notícias da Voz do Brasil. **Seminário Pacto Federativo na Educação Brasileira: desafios e caminhos**. [S.I.], 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2Mdps4d>. Acesso em: 19 dez. 2019.

BNCC, destaca a realização do seminário como evento relevante para debater e enfrentar um dos principais desafios do país na baixa colaboração que existe entre as três esferas de poder por um pacto federativo e colaborativo à educação (MEC, 2019).

FIGURA 56 – NOTÍCIA - SEMINÁRIO PACTO FEDERATIVO



Fonte: MEC (2018).⁹¹

Divulgação do mesmo evento também se encontra anunciada no site do MCE (2018), como se observa na Figura 57.

FIGURA 57 – NOTÍCIA SITE MCE SOBRE SEMINÁRIO PACTO FEDERATIVO



Fonte: MCE (2018).⁹²

⁹¹ MEC. **Seminário em Brasília discute desafios e os novos caminhos da educação básica**. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2EDmiT8>. Acesso em: 19 dez. 2019.

⁹² MCE. **Seminário Pacto Federativo na Educação Brasileira: desafios e caminhos**. [S.I.], 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2Q2hYIF>. Acesso em: 19 dez. 2019.

Dessas notícias relatadas (TCU, 2018; MEC, 2018; MCE, 2018), constata-se o reconhecimento da estratégia do MCE em legitimar seus discursos nas esferas de Estado na consolidação de suas concepções, modelos e práticas de colaboração, já que, no referido evento, a participação do secretário-executivo teve exposição importante à articulação da rede.

Em sua exposição “Diagnóstico: desafios do regime de colaboração”, refletindo sobre os desafios da educação em frente ao pacto federativo, Guilherme Lacerda (2018), secretário-executivo do MCE, apresenta-se, manifesta a parceria e posicionamento articulados das entidade que compõem o movimento e sublinha a articulação de sua exposição como parte da mobilização “Educação, já!”, coordenada e implementada sob o protagonismo do TPE, entidade que compõe também o MCE.

Para Lacerda (2018), as principais características que atribuem complexidade à gestão das políticas educacionais no Brasil são: sua dimensão territorial e populacional continental, com alta heterogeneidade (sociais, econômicas, regionais, culturais etc.) e o desenho federativo com atribuições múltiplas e cooperativas.

Segundo ele, diante dessas condições, a governança e normas não se mostraram suficientes à organização efetiva da educação cooperativa nacional. Dessa percepção é que Movimento Colabora Educação e o TPE unem esforços

[...] para aprofundar discussão sobre os desafios da coordenação federativa. Seu objetivo é chegar a uma proposta para a regulamentação das regras de governança do sistema educacional – o regime de colaboração – por meio de lei do Sistema Nacional de Educação. (LACERDA, 2018, p. 6)

Com base nesses objetivos e nas discussões sobre esses desafios, no âmbito no MCE, implementou-se um GT liderado por MCE e TPE, que propõe estudar, discutir e atuar diretamente com as instâncias deliberativas do governo e da sociedade sobre as necessárias definições de lei de regulamentação do SNE, com base no regime de colaboração e experiências colaborativas já existentes

a) Princípios do Sistema Nacional de Educação; b) Eixo 1: Atribuições e responsabilidades dos entes; c) Eixo 2: Instâncias interfederativas de pactuação; d) Órgãos normativos; e) Regionalização; f) Princípios do financiamento (LACERDA, 2018, p. 21).

Essa ação exposta mostra-se convergente com o Plano Estratégico do Biênio 2018-2019 da entidade, principalmente em razão do modelo do Grupo Tático Nacional em deter-se em focos específicos articulados estrategicamente, seja de vinculação com os órgãos reguladores e de poder nacional para se consolidarem na perspectiva de atuar e apresentar suas propostas para o regime de colaboração, seja como para estabelecer o SNE como uma das formas de expressão deste.

5.4.2 Palestra sobre o Sistema Nacional de Educação (SNE)

Por ora, uma das últimas ações tomadas como fontes de pesquisa, articulada à ação sistemática e planejada no âmbito das ações estratégias do MCE, foi a participação do secretário-executivo do movimento, Guilherme Lacerda, na palestra “Sistema Nacional de Educação – SNE”.

Essa ação integra o Ciclo de Debates da Frente Parlamentar Mista da Educação, tendo sido requerida (REQ. nº 98/19) pela deputada professora Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO), mediada pelo deputado Raul Henry (MDB/PE) e tendo como convidado o deputado Idilvan Alencar (PDT/CE), relator do PLP nº 25/2019, em tramitação legislativa. Propõe “Instituir o Sistema Nacional de Educação” transmitido pela TV Câmara.⁹³

Nessa exposição, o mediador situa, histórica e rapidamente, a proposição e centralidade do SNE em razão dos baixos índices de desenvolvimento de aprendizagens aferidos em avaliações e exames nacionais e internacionais, indicando a colaboração como mecanismo essencial à superação desse desafio.

O deputado Idilvan (PDT/CE), relator do PLP nº 25/2019, ex-secretário de Educação do Estado do Ceará (2016 a 2018), inicia exaltando a experiência do Ceará e reforçando a colaboração interfederativa entre os três entes da Federação, bem como a atuação de entidades do terceiro setor, dentre elas, TPE e MCE, em destaque na discussão sobre os temas SNE e o regime de colaboração e na busca

⁹³ TV CAMARA. **Ciclo de Debates da Frente Parlamentar de Educação “Instituir o Sistema Nacional de Educação”**, realizada em 3 de julho de 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2XNjbnp>. Acesso em: 15 jul. 2019.

pragmática de concretudes objetivas nas práticas efetivas e diversas de articulação de políticas que são necessárias à coordenação e articulação à garantia de qualidade da educação.

Para Lacerda (2019), dois aspectos garantirão a efetividade participativa e assertiva na tomada de decisões com relação ao SNE. O primeiro criar mecanismos para a implantação de instâncias de pactuação tripartite e bipartite com clareza de composição e representativa, mas também com papel deliberativo claro para tomada de decisões. O segundo depende do fortalecimento e clareza das atribuições de cada ente federado nas competências à oferta e garantia da educação nacional. Reforça, ainda, que, em sua opinião, a institucionalização do SNE, sob essas duas perspectivas, dará condições à definição do PL nº 7.420/2006, que dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilização dos gestores públicos, ainda que não tenha citado objetivamente o referido projeto.

Inquerido sobre a questão de indução e incentivos nesse processo de repactuação e implantação do SNE, indicando o exemplo do Ceará que criou mecanismos de incentivos para repactuação do ICMS, Lacerda (2019) afirma que esses mecanismos sofrem resistências e que não é simples a sua implantação e implementação, inclusive considerando os atores da indução. Sublinha, no entanto, que, no caso do Ceará, esse mecanismo apresentava um envolvimento global de pactuação e não de responsabilização, mas de responsabilidades dos entes subnacionais pela alfabetização em um esforço coletivo e colaborativo. Ressalta ainda que essa discussão sobre mecanismos de incentivos pode ser uma das temáticas a serem abordadas nas instâncias de pactuação, seja no nível tripartite, seja no âmbito bipartite, indicando que o exemplo do Ceará pode não ser o ideal para outros entes da Federação.

Lacerda (2019) aborda ainda uma questão, em sua visão, central para o estabelecimento do SNE, o financiamento e a avaliação, ou seja, como sustentá-lo, mas também os mecanismos de avaliação de seu desempenho. Em suas palavras, esses são problemas que configuram a governança e essas questões poderiam ser incluídas na própria lei ou induzidas a partir de sua promulgação.

Abordando o problema de falta de cultura de pactuação interfederativa, Lacerda (2019) sinaliza que experiências executivas implementadas com mecanismos de indução têm sido mais bem favorecidas e, portanto, a experiência do Ceará tem sido

relevante na difusão em outros Estados. Contudo, segundo ele, outros entes têm escolhido outros caminhos considerando a responsabilidade de apoio técnico e de assistência a seus municípios e também tendem a cooperar mutuamente, atendendo a dispositivos da CF 88 que já indicam essa atribuição da União aos entes subnacionais.

Essa clareza de assistência técnica com critérios claros entre os entes subnacionais pode, de acordo com o autor, constar na lei para institucionalizar o SNE, para as instâncias de pactuação de modo a cooperar no processo de definição das políticas em cada nível da Federação e respeitando as necessidades de cada sistema.

Indicando o papel da assistência técnica para os modelos colaborativos que optam por atuar de forma colaborativa, Lacerda (2019) indica o modelo dos ADEs como ideal para identificar as desigualdades e atuar de modo que a tomada de decisão naquele território possa considerar as questões de equidade e as fragilidades que precisam de mais atenção em determinado território. Essa percepção, entretanto, passa por uma disposição voluntária e colaborativa horizontal naquele modelo, que, na opinião dele, só é possível pelo mecanismo de colaboração e pactuação presente nos arranjos.

Indagado sobre a questão do custo aluno e a qualidade considerada a partir de insumos ou padrões mínimos de qualidade, Lacerda (2019) indica que a lógica pela qual se chegará a esse valor é que deveria constar na Lei do SNE. Logo, o padrão de qualidade poderia ser um tema abordado nas instâncias de pactuação e se definir em cada nível dessas instâncias para, a partir dele, se chegar a esse valor objetivo.

Lacerda (2019) encerra sua participação sintetizando as reformas gerais que estão em curso nos últimos anos, desde a discussão sobre a reforma do ensino médio, a implantação da BNCC, a tramitação no Congresso Nacional sobre o Fundeb e a lei sobre o SNE, que são elementos centrais, na sua opinião, que consolidam uma grande reforma pela qual passa a política nacional de educação e com a qual o MCE se coloca disponível a colaborar nos diferentes desafios que se apresentem.

5.4.3 O Movimento Colabora Educação, o Plano Nacional de Educação (2011 - 2020) e o Sistema Nacional de Educação

Desde 2018, o TPE lidera o “Educação, Já!”. Segundo a própria entidade,

[...] uma iniciativa suprapartidária em parceria com outras organizações e especialistas do setor, que visa contribuir para que os próximos governantes implementem um conjunto de medidas que sejam capazes de promover um salto de qualidade na educação básica brasileira (TPE, 2018b, p. 5).

Dentre os atores e especialistas (Figura 58) que contribuíram com a sistematização desse documento, estão, por exemplo, Guilherme Lacerda, secretário-executivo do MCE, além de outros citados: Binho Marques (ex-secretário da Sase), Claudia Costin, Fernando Abrucio, José Henrique Paim, Mozart Neves Ramos, dentre outros (TPE, 2018b, p. 4).

FIGURA 58 – ESPECIALISTAS QUE COLABORARAM NA ELABORAÇÃO DO “EDUCAÇÃO JÁ!” - TPE

EDUCAÇÃO JÁ!

O Todos Pela Educação busca contribuir para o avanço das políticas públicas educacionais.

SOBRE O TODOS PELA EDUCAÇÃO

O Todos Pela Educação é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos e suprapartidária, fundada em 2006, que tem como missão impulsionar a qualidade e a equidade da educação básica no Brasil. Sua atuação é focada em contribuir para o avanço das políticas públicas educacionais e, nesse sentido, busca criar senso de urgência para a necessidade de mudanças, qualificar o debate sobre educação no Brasil, construir propostas técnicas e articular com o poder público, especialistas e demais atores do campo educacional com vistas à sua efetivação.

Especialistas envolvidos na construção do documento:

Coordenação e Redação*	Colaboradores**	Painel de Leitura Crítica***
Priscila Cruz	Anna Helena Altenfelder	Claudia Costin
Olavo Nogueira Filho	Binho Marques	Fernando Abrucio
Gabriel Corrêa	José Henrique Paim	Maria Alice Setúbal
Thaiane Pereira	Mariza Abreu	Mozart Neves Ramos
	Maurício Holanda	Naercio Menezes Filho
	Priscila Cruz	
	Washington Bonfim	

Outros especialistas e profissionais que contribuíram para a construção desse documento, com revisões e sugestões de melhorias:

Alejandra Velasco	David Boyd	Maria Inês Fini
Alexandre Schneider	David Saad	Maria Laura Lopes
Alexsandro Santos	Denis Mizne	Maria Malta Campos
Alice Ribeiro	Eduardo Deschamps	Mônica Franco
Ana Inoue	Eliziane Gorniak	Mônica Pinto
Ana Maria Diniz	Fernando Botelho	Patrícia Mota Guedes
André Lázaro	Fernando Rufino	Patrícia Vilas Boas
Angela Dannemann	Francisco Cordão	Paula Louzano
Anna Maria Chiesa	Guilherme Lacerda	Renato Janine Ribeiro
Anna Penido	Guiomar Namó de Mello	Ricardo Henriques
Beatriz Abuchaim	Haroldo Rocha	Ricardo Madeira
Bernardete Gatti	Heloisa Morel	Ricardo Martins
Caio Callegari	Herman Voorwald	Ricardo Paes de Barros
Caio Sato	Igor Lima	Sandro Castro
Camila Pereira	Jair Ribeiro	Silvia Carvalho
Caroline Tavares	João Batista Oliveira	Sônia Penin
Carlos Eduardo Sanches	João Marcelo Borges	Talita Nascimento
Carlos Lordelo	João Paulo Bachur	Teresa Pontual
Carlos Ragazzo	Jorge Carvalho	Tereza Perez
Carmen Neves	José Francisco Soares	Tonia Casarin
Cesar Callegari	Juliana de Souza	Úrsula Peres
Claudia Griboski	Karina Fasson	Valéria Souza
Cleuza Repulho	Liliane Garcez	Vanessa Yumi
Cisele Ortiz	Marcia Ferri	Vital Didonet
Daniel Vargas	Maria Helena Guimarães	Wilson Risolia

* Respectivamente: presidente executiva, diretor de políticas educacionais, gerente de políticas educacionais e coordenadora de projetos do Todos Pela Educação.

O texto final é de exclusiva responsabilidade do Todos Pela Educação.

** Colaboração ativa na concepção do documento, nas discussões sobre seu conteúdo e nas revisões das diversas versões.

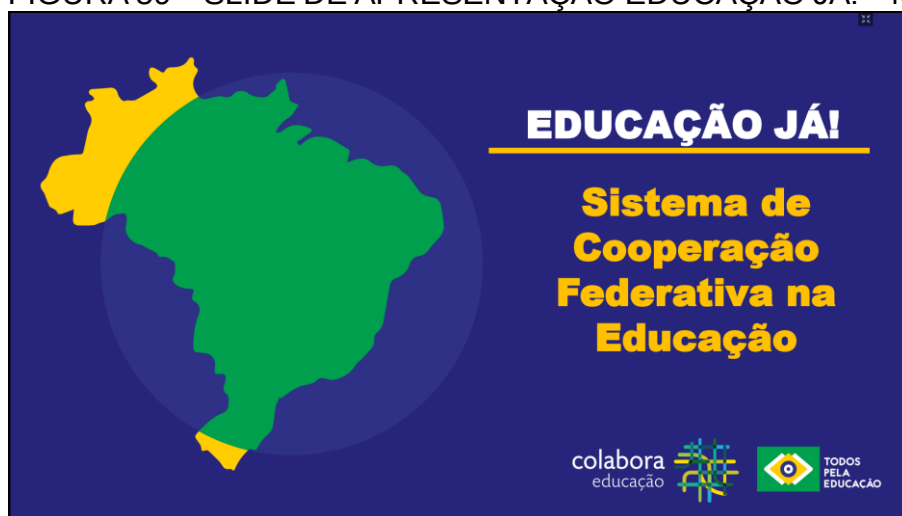
*** Consultas frequentes sobre o conteúdo do documento e revisões críticas detalhadas.

dezembro 2018 | 3

Fonte: TPE (2018, p. 3).

Por se tratar de uma ação articulada na rede que compõe o MCE, intrinsecamente associada às suas próprias estratégias de ação, identifica-se, também, no site do movimento, um documento similar, ainda que menos editorado, do ponto de vista gráfico. Esse documento aborda, de modo mais específico, o percurso e os princípios que orientam e sustentam o “Educação, já!”, intitulado “Sistema Nacional de Educação e o Regime de Colaboração entre os Entes Federados” (MCE, 2019a). Isso demonstra a vinculação organizada e sistemática da rede em torno do MCE com a participação do TPE, como se observa na Figura 59.

FIGURA 59 – SLIDE DE APRESENTAÇÃO EDUCAÇÃO JÁ! – MCE/TPE



Fonte: Lacerda (2018).

Nesse documento (MCE, 2019a), reconhece-se a sistematização das discussões de grupo de trabalho pelo próprio MCE com a participação do TPE, integrante do movimento, para a identificação de desafios de coordenação e pactuação das políticas públicas na educação brasileira e o reconhecimento da importância da regulamentação do SNE que Lacerda (2018) mencionou na palestra do TCU.

Partindo desse pressuposto, houve um esforço conjunto do Movimento Colabora Educação em parceria com o Todos pela Educação, no âmbito da iniciativa Educação Já!, em avançar e aprimorar o debate por meio de um Grupo de Trabalho específico para a discussão de propostas e para a construção de consensos quanto a um Sistema Nacional de Educação. O Grupo foi composto de maneira a abranger diferentes visões e experiências sobre o ambiente educacional brasileiro, compartilhadas no terreno comum da busca por uma maior qualidade e equidade do ensino público. Contribuíram seis especialistas em educação no país que, ao longo de suas trajetórias profissionais, participaram de debates ou produziram propostas sobre a temática. Seis reuniões foram realizadas no período de maio a novembro de 2018 (MCE, 2019a, p. 2).

O documento (MCE, 2019a), depois de uma breve apresentação de calendário e pauta de estudos do grupo de trabalho, apresenta um “Texto sobre Lei Complementar do Sistema Nacional de Educação e do Regime de Cooperação entre os Entes Federados” (Figura 60), de autoria de Mariza Abreu⁹⁴ e Ricardo Martins.⁹⁵

FIGURA 60 – SUMÁRIO DO “TEXTO SOBRE LEI COMPLEMENTAR DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E DO REGIME DE COOPERAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS”

Sumário 1. Contexto: introdução ao federalismo e à organização da educação brasileira.....8 1.1. O que é federalismo. Diferenciação para confederação e estados unitários.....8 1.2. O modelo de federalismo brasileiro adotado na Constituição Federal de 1988.....9 1.3. Educação brasileira: o que implica o modelo federalista na disposição da oferta de uma educação nacional.....11 1.3.1. Divisão de responsabilidades na federação brasileira.....12 1.3.2. Responsabilidade dos entes federativos.....12 1.4. As distinções entre sistema federal, estaduais e municipais de ensino.....14 2. Os principais desafios ainda existentes no tocante ao regime de colaboração dos entes federativos na Educação brasileira.....16 2.1. Indefinição ou falta de clareza quanto a funções e responsabilidades de cada ente federado.....16 2.1.1. Sobreposição de funções dos níveis federativos.....17 2.1.2. Frágil supervisão técnica dos entes vulneráveis.....18 2.1.3. Pouca clareza das funções redistributiva e supletiva da União.....19 2.1.4. Heterogeneidade dos órgãos normativos.....20 2.1.5. Fragilidades dos conselhos locais de acompanhamento.....23 2.2. Pouca articulação e atuação conjunta entre os entes federados.....24 2.2.1. Insuficiência de pactuação de políticas.....24 2.2.2. Insuficiência da função redistributiva e supletiva da União.....26 2.2.3. Baixa organicidade do sistema.....27 3. Proposta para a regulamentação do Sistema Nacional de Educação.....29 3.1. Princípios orientadores.....30 3.2. Eixo I do SNE: Atribuições e responsabilidades dos entes federados: 32 3.2.1. União.....32 3.2.2. Estados.....33 3.2.3. Municípios.....34	3.2.4. Órgãos Normativos.....34 3.2.5. Órgãos de acompanhamento social.....35 3.3. Eixo II do SNE: Instâncias de pactuação da política educacional.....36 3.3.1. Criação de instâncias de pactuação (tripartite e bipartite).....36 3.3.1.1. A Comissão Tripartite de Pactuação Federativa.....37 3.3.1.2. A Comissão Bipartite de Pactuação no Estado.....39 3.3.2. Diretrizes para o financiamento nacional da Educação.....42 3.3.3. Relações de cooperação.....45 3.3.4. Diretrizes básicas para outras temáticas.....46 4. Próximos passos e trâmite legislativo.....48
---	--

Fonte: MCE (2019, p. 6-7).

Abreu e Martins (2019) apresentam uma introdução ao Federalismo e à organização da educação brasileira, sublinhando desafios no tocante ao regime de colaboração à educação, aprofundando os argumentos indicados por Lacerda (2018). Apresentam uma Proposta para a Regulamentação do SNE.

Analizando os dispositivos constitucionais que situam o regime de colaboração e sua necessária implantação para implementação do SNE, indicam que este precisa de atribuições e responsabilidades dos entes federados com mais clareza institucional e legal, a criação de órgãos Normativos que, eventualmente, possam se aglutinar em câmaras específicas no âmbito do Conselho Municipal, por exemplo;

⁹⁴ Graduada em História e Direito, consultora do TPE, da Confederação Nacional de Municípios, apresentada também desse modo no documento “Educação, já!”.

⁹⁵ Graduado em Ciências Econômicas, consultor legislativo na Câmara dos Deputados, especialista colaborador no documento “Educação, já!”.

institucionalização de órgãos de acompanhamento social; criação de instâncias de pactuação da política educacional (tripartite e bipartite) com atribuições, composição e procedimento de deliberação.

Os autores apresentam uma discussão com diretrizes para o financiamento nacional da educação e sublinham relações de cooperação (horizontal e vertical) destacando as experiências em estudo pelo MCE que têm servido de modelo operacional para o desenvolvimento de ações em outros Estados (Paic, Paes, Consórcios e ADEs) (ABREU; MARTINS, 2019).

Finalizam o texto apenas indicando o Projeto de Lei Complementar nº 25/2019 em tramitação na Câmara dos Deputados, que institui o SNE, considerando a tramitação habitual de projetos no Congresso Nacional. Essa disposição e intervenção mais direta e assertiva estão presentes em TPE (2018b) que indica prioridades para o Governo Federal 2019-2022, dentre as quais se encontra a intenção de

Aprimorar a organização federativa na educação por meio da regulamentação de um Sistema Nacional de Educação (sistema de cooperação federativa), a fim de garantir maior articulação entre União, Estados e Municípios e apoiar a melhoria da gestão das Secretarias de Educação, com destaque para:• Regular, via lei, um Sistema Nacional de Educação (sistema de cooperação federativa) (TPE, 2018b, p. 78).

Nesse, a entidade utiliza, como expectativas e estratégias, os apontamentos presentes em Abreu e Martins (2019) bem como a centralidade para diversas ações planejadas pela rede que compõe o MCE, desde ações voltadas à articulação e implementação da BNCC, estratégias de alfabetização, formação (treinamento) de professores e gestão escolar, proposta pedagógica e infraestrutura das escolas.

Na perspectiva de liderança em razão do “Educação Já!”, o TPE tem participado e realizado diversos eventos, como o “Debate Educação e a Agenda de Competitividade” (Figura 61), em 28 de outubro de 2019, com o Itaú BBA, trazendo a discussão articulada da sua proposta sobre como a educação pode fazer do Brasil um país justo e competitivo. Ressalte-se, nesse evento, em particular, mas muito comum em outros, a participação de nomes como Paulo Hartung (ex-governador do

Espírito Santo), Rodrigo Maia (presidente da Câmara dos Deputados), ⁹⁶ dentre outros gestores e ex-gestores de políticas públicas.

FIGURA 61 – NOTÍCIA DE EVENTO REALIZADO NO ÂMBITO DO TPE COM GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EMPRESÁRIOS E TERCEIRO SETOR “DEBATE: EDUCAÇÃO E A AGENDA DE COMPETITIVIDADE”



Fonte: Instagram/TPE (2019).⁹⁷

Assim, deduz-se que o TPE atua, na rede que compõe o MCE, como principal articulador e catalizador de ações de âmbito nacional, principalmente, com o Congresso Nacional, como é possível reconhecer em outras participações da entidade em audiências públicas e eventos realizados e liderados por diversos parlamentares.

5.5 MOBILIZAÇÃO, CONSENSOS, ALINHAMENTOS E LEGITIMAÇÃO DE INDUÇÃO

Como é possível identificar nos itens apresentados neste capítulo, as estratégias de alinhamento, consolidação de consensos e mobilização, em razão dos próprios modelos e concepções para o regime de colaboração implementados pela rede que constitui o MCE, são bem diversificadas, seja no conteúdo, seja na forma de se implementar ações colaborativas entre os entes intergovernamentais, sempre buscando uma atuação estratégica, sistêmica e técnica que possibilite o acompanhamento e legitimidade das experiências acumuladas para indução e

⁹⁶ Como é possível conferir em notícias divulgadas e disponíveis em: <http://bit.ly/2OwaUhE>. Acesso em 28 nov. 2019. E disponível também em: <http://bit.ly/37G4AM1>. Acesso em: 28 nov. 2019.

⁹⁷ INSTAGRAM/TPE. Debate “Educação e a Agenda de Competitividade”. Realizado em 28 de out. pelo TPE com o Itaú BBA. Disponível em <http://bit.ly/2OwaUhE>. Acesso em: 19 dez. 2019.

difusão dos modelos de políticas educacionais colaborativas: ADEs, Pactos verticais entre Estados com seus Municípios, Consórcios, Rede de colaboração intermunicipal.

O alinhamento e a produção de consensos, em ambientes corporativos, podem ser entendidos como instrumento para aumentar a capacidade de respostas a seu próprio planejamento estratégico. Oliveira (2013) considera, para tanto, três tipos de estágios: estratégico, tático e planejamento. Para Bonetti e Lima (2009, p. 3),

[...] o alinhamento estratégico corresponde à adequação e integração funcional entre ambientes externo (mercados) e interno (estrutura administrativa e recursos financeiros, tecnológicos e humanos) para desenvolver as competências e maximizar a performance organizacional.

Um alinhamento organizacional busca contemplar a totalidade da organização, desde o plano de ação com a cultura, missão, valores, consolidando uma sintonia entre si.

Nesta, bem como nas demais etapas do planejamento e no processo de implementação estratégica, afirma Chiavenato (2014), a comunicação tem papel fundamental. Para ele,

Nos dias de hoje, em ambientes competitivos, as organizações estão melhorando suas comunicações internas e externas. Muitos presidentes de empresas tomam, diariamente, o seu café da manhã com vários funcionários, com o intuito de transmitir e obter informação, além, obviamente, de manter relações humanas (CHIAVENATO, 2014, p. 402).

Desse modo, investir tempo, esforços, recursos e uma comunicação fluida que promovam o alinhamento e mobilizem a rede dentro dos princípios que orientam a organização garante maior efetividade na execução do planejamento estratégico.

É com esse sentido que, nesta pesquisa, se reconhece o I e o II Seminários Colabora Educação, realizados, respectivamente, em 2017 em São Paulo, e em 2019 em Brasília, como ações que se efetivam no sentido de manter esse alinhamento, mobilização e consensos em torno das formas de colaboração apoiadas e implementadas pelo MCE e as entidades que o compõem.

A programação do I Seminário (2017) contou com exposições que versavam sobre as práticas em estudo e apoio realizadas por parceiros que compõem o MCE (desde os ADEs, Consórcios Intermunicipais, pactuações colaborativas entre Estados e

municípios), cujas exposições se realizaram com representantes das entidades do terceiro setor, intrinsecamente relacionadas com diversos níveis e poderes de governo (nacional, estaduais e municipais), conforme a Figura 62.

FIGURA 62 – PROGRAMAÇÃO I SEMINÁRIO COLABORA (2017)



colabora
educação



PROGRAMAÇÃO

I Seminário Colabora Educação

Ao reunir gestores públicos, acadêmicos, especialistas em educação e instituições do terceiro setor, o Movimento Colabora Educação concretiza seu objetivo de disseminar o conhecimento produzido sobre Regime de Colaboração e assim induzir a continuidade da investigação e do debate e a replicação dos mecanismos existentes no território.

Datas:

29/11| 19h às 21h

30/11| 08h30 às 18h

01/12| 08h30 às 13h

Local:

Hotel Blue Tree Premium Faria Lima
Av. Brigadeiro Faria Lima, 3.989 - Itaim Bibi
São Paulo - SP

 **Dia 29/11**

19h00 – 19h30	Credenciamento e welcome drink
19h30 – 19h50	Abertura institucional
19h50 – 21h00	Jantar

 **Dia 30/11**

08h30 – 08h40	Abertura oficial
08h40-10h00	Mesa interinstitucional <i>Participantes: SASE, CONSED, UNDIME, CNE*</i>
10h00-10h30	Coffee Break
10h30 – 11h30	Municípios e o Regime de Colaboração <i>Participantes: representantes de ADEs e consórcios públicos e administrativos</i>
11h30 – 12h30	Estados e o Regime de Colaboração <i>Participantes: Secretários Estaduais de Educação</i>
12h30-14h30	Almoço
14h30 – 15h45	Sala Regime de Colaboração Horizontal Apresentação e mesa de discussão <i>Participantes: Representantes de Instituto Positivo, Fundação Itaú Social, arranjos e consórcios e pesquisadores</i>
14h30 – 15h45	Sala Regime de Colaboração Vertical Apresentação e mesa de discussão <i>Participantes: Representantes de PAES/SEDU-ES, COPEM/SEDUC-CE e Instituto Natura e pesquisadores</i>
15h45 – 16h15	Coffee Break
16h15 – 18h00	Sala Regime de Colaboração Horizontal Dinâmica <i>Participantes: Representantes de Instituto Positivo, Fundação Itaú Social, arranjos e consórcios e pesquisadores</i>
16h15 – 18h00	Sala Regime de Colaboração Vertical Dinâmica <i>Participantes: Representantes de PAES/SEDU-ES, COPEM/SEDUC-CE e Instituto Natura e pesquisadores</i>

 **Dia 01/12**

08h30 – 09h30	Política Nacional de Alfabetização <i>Palestrante: Rossieli Soares da Silva (MEC/SEB)</i>
09h30 – 10h00	Apresentação de estudo sobre a implementação do PAR <i>Palestrante: Henrique Paim (FGV)</i>
10h00 – 11h00	O Financiamento da Educação para o Regime de Colaboração <i>Participantes: Henrique Paim (FGV) e especialistas em educação</i>
11h00 – 11h30	Coffee Break
11h30 – 12h45	Balanco das Discussões <i>Participantes: UNDIME, CONSED, SASE</i>
12h45 – 13h00	Fechamento oficial

O Movimento Colabora Educação tem o objetivo de fomentar e fortalecer ações cooperativas entre os entes federados no âmbito das políticas públicas de educação, entendendo-as como uma condição necessária para a melhoria dos resultados de aprendizagem de todos. O Movimento é formado pelas seguintes instituições:



Fonte: MCE (2017).

Destaque-se a presença e participação de expositores representantes da Sase,⁹⁸ órgão à época subordinado ao MEC; do secretário da Educação Básica do MEC, Rossieli Soares, que, meses depois, se tornou ministro da Educação; José Henrique

⁹⁸ Criada em 2011 por demanda da Conferência Nacional de Educação (Conae) e extinta em 2019 pelo governo Bolsonaro.

Paim, consultor contratado pelo do BID para a realização do estudo sobre o PAR e o regime de colaboração, professor da FGV e ex-ministro da Educação; secretários de Educação de diferentes Estados, representando, inclusive o Consed; secretários municipais de Educação também representando a Undime; e pesquisadores da FGV, inclusive, e principalmente, entre os expositores, bem como o presidente do CNE à época, Eduardo Deschamps.

O II Seminário, realizado em setembro de 2019, destacou os avanços recentes do regime de colaboração e promoveu discussões sobre seus principais desafios à sua implementação, contando, novamente, com a participação de gestores (federais, estaduais e municipais), congressistas e profissionais do Legislativo, membros do CNE, acadêmicos, profissionais de órgãos de controle e terceiro setor. As apresentações sobre estudos, temas e experiências podem ser identificadas na programação (Figura 63), a seguir, bem como no “Movimento Colabora Educação - Live Stream”,⁹⁹ que apresenta a íntegra do evento em vídeo.

Destaque nesse evento são os lançamentos do “Guia de regime de colaboração Estados Municípios” (MCE, 2019b) e “A colaboração intermunicipal no Brasil: iniciativas para a melhoria da educação pública e o fortalecimento dos municípios” (MCE, 2019c), entre os quais, no site do movimento, é possível fazer o *download* de material eletrônico e uma série de planilhas que fomentam diversas etapas e estruturas para a implementação do regime de colaboração, com cálculos, inclusive, de gestão financeira à implementação de cada papel assumido no processo de colaboração interfederativa, segundo o modelo da entidade.

Tanto pela participação em lócus no I Seminário, quanto pelo acompanhamento virtual do II Seminário, destaca-se a presença de gestores públicos compartilhando suas experiências, mas principalmente o formato diretivo e expositivo sem recuperar as apresentações para o diálogo dos dissensos, bem como de especificidades na implementação das políticas e práticas apresentadas.

⁹⁹ MCE. **II Seminário Colabora Educação**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://youtu.be/dZcSx1HAVVo> Acesso em: 29 nov. 2019.

FIGURA 63 – PROGRAMAÇÃO II SEMINÁRIO COLABORA (2019)

II Seminário colabora educação 	
	04/09 (QUARTA-FEIRA)
19h00 - 22h00	Credenciamento e coquetel de boas-vindas Lançamento do Guia de Regime de Colaboração entre Estados e Municípios às 20h.
	05/09 (QUINTA-FEIRA)
9h00	Recepção do Movimento Colabora Fala sobre a pauta e a programação do evento Guilherme Lacerda (Movimento Colabora)
9h10	Abertura institucional Janio Macedo (MEC), Cecília Motta (Consed), Luiz Miguel Garcia (Undime), Dep. Idilvan Alencar (Câmara dos Deputados), Luiz Roberto Curi (CNE), Glademir Aroldi (CNM).
10h00	Regime de Colaboração Tema essencial à Educação brasileira Izolda Cela (Governo Estadual Ceará) e Priscila Cruz (Todos Pela Educação) Mediação: Guilherme Lacerda (Movimento Colabora)
10h30	Coffee Break
11h00	Normas e legislação O papel e as possibilidades do Congresso e do CNE para a efetivação do regime de colaboração. Dep. Idilvan Alencar (Câmara dos Deputados), Dep. Luísa Canziani (Câmara dos Deputados), Eduardo Deschamps (CNE), Mozart Neves Ramos (CNE). Mediação: Ricardo Henriques (Instituto Unibanco).
12h45	Almoço
14h00	Colaboração Estados-Municípios A melhoria da aprendizagem por meio do trabalho colaborativo Josué Modesto (SEE/SE), Márcio Brito (SEDUC/CE), Mariza Abreu (CNM), José Thiago Alves de Carvalho (UNDIME/SE) Mediação: Camila Pereira (Fundação Lemann)
15h45	Coffee Break
16h15	Colaboração Intermunicipal Trabalho articulado para o fortalecimento dos municípios Luiz Miguel Garcia (UNDIME), Mônica Cardoso (CNM), Alexsander Moreira (SEB/MEC), Gilmara da Silva (Rede de Colaboração Intermunicipal de Educação). Mediação: Eliziane Gorniak (Instituto Positivo) e Tatiana Bello Djrdjrjan (Itaú Social).
18h00	Encerramento e instruções sobre oficinas.
	06/09 (SEXTA-FEIRA)
9h00 - 13h00	Oficinas temáticas (salas separadas): Colaboração Estados-Municípios Apresentação do Guia de Regime de Colaboração (CONSED e Colabora). Identificação do panorama do regime de colaboração nos estados conforme as estruturas do Guia. Troca de boas práticas e elaboração de planos de ação. Colaboração Intermunicipal Identificação dos desafios para o fortalecimento dos municípios por meio da colaboração intermunicipal. Discussão sobre os entraves para a concretização do regime de colaboração e as ações necessárias para sua superação. Normas e Legislação Identificação das atribuições de um Sistema Nacional de Educação e dos desafios à articulação entre os entes federados. Discussão sobre como garantir a eficácia na regulamentação do SNE e a efetiva pactuação entre entes e atores.
13h00	Encerramento

Fonte: MCE (2019).

Além disso, o caráter informal das exposições e a participação efetiva das entidades que compõem o movimento em funções diversas, destacando a presença e articulação orgânicas, sistemáticas e estrategicamente planejadas na indução das práticas e das exposições.

5.6 COOPERAÇÃO E COLABORAÇÃO PARA ALÉM DA INTERPRETAÇÃO DOS ARTs. 23 E 211 DA CF/88 RESSIGNIFICADOS SOB NOVOS PRINCÍPIOS E INTERESSES

Como afirmado, parte-se, nesta pesquisa, da compreensão típica ideal (arbitrária e restrita) no sentido de reconhecer o MCE como um tipo de rede estabelecida como estratégia de ação social, em relações interfederativas que interferem diretamente no regime de colaboração como estatuto constitucional exclusivamente constituído aos entes federados e, portanto, restrito aos entes que compõem o Estado. Sofrem atuação e intervenção, inclusive, do terceiro setor de interesse empresarial, em relações do tipo comunitárias e também associativas (WEBER, 2012).

As relações sociais se estabelecem na e pela luta pelo poder em razão de fazer valer seus interesses, racionalidades (tradicionais e comunitárias ou mantendo-se no nível da concorrência e dos interesses) em vista de estabelecer os próprios consensos e dominação bem como forma de assumir a direção intelectual do processo com vistas a ajustá-los.

Reconhecer uma “racionalidade material” capaz de atribuir sentidos valorativos das consequências sociais de determinadas ações revela a compreensão e interpretação que se atribuem às ações e concepções em processo de interação.

Segundo Abrucio e Costa (1999), o Federalismo brasileiro, nas relações intergovernamentais, apresenta características defensivas e pouco cooperativas, sem regulamentação, apesar da relação explicitamente grafada na CF de 1988 às competências comuns (art. 23) e à relação dos sistemas de ensino (art. 211)

[...] trata-se de uma situação na qual há poucos incentivos ao entrelaçamento e ao compartilhamento de tarefas entre os níveis de governo, dificultando a articulação entre as várias competências comuns e concorrentes estabelecidas pela Carta constitucional (ABRÚCIO, 2006, p.4),

Coaduna-se com o argumento de Cassini (2016, p. 132), no sentido de que,

[...] apesar de ser considerado um fenômeno recente na educação, está relacionado com o processo histórico de fragmentação político-administrativa do Estado, que remonta a períodos históricos não tão recentes. Nessa perspectiva, o ‘cardápio associativo’ surge como instrumento a essa fragmentação [...]. Para atender a essa perspectiva, a máquina pública vem sofrendo uma forma de fragmentação (vem se dividindo e se multiplicando) a partir da criação de entidades tanto de direito público quanto privado, com delegação de funções e serviços a essas instituições.

Essa compreensão permite interpretar que a administração fragmentada, fracionada, favorece novas relações de gestão e controle, sob novas fórmulas de cooperação e coordenação, conformando de modo quase obscuro as fronteiras entre o público e privado na inserção orgânica e sistemática desses atores sociais, de direito privado, legitimados e legitimando-se pelas “parcerias” com o Estado na implementação das políticas públicas e sociais.

Como resultado, há distorções múltiplas e obscuras entre as ações do Estado, o terceiro setor e a economia, entre o direito público e privado, os modos de fazer público e privado, entre oportunidade educacional e lucro, entre direito social e serviço, entre diálogo democrático e outras formas de se relacionar com o poder.

A indefinição constitucional e a forma legislativa e institucionalizada de colaboração interfederativas, principalmente em matéria do direito à educação, permitem essa variedade de modelos e formas, assumida como colaborativa, ainda que nem sempre o seja com a qualidade voluntária e solidária que se esperava das relações entre os entes federativos.

Na compreensão de Weber (2006), os meios utilizados para alcançar o poder podem ser muito diversos. Vão desde

[...] a violência pura e simples, de qualquer espécie, à cabala de votos através de meios grosseiros ou sutis: dinheiro, influência social, a força da argumentação, sugestão, embustes primários, e assim por diante, até as táticas mais duras ou mais habilidosas de obstrução parlamentar (WEBER, 2006, p. 227).

Segundo Ball (2018, p. 90), “[...] a existência de uma rede de conexões não é dada, mas é ‘o produto de um esforço sem fim’ necessário ‘para produzir e reproduzir’ relacionamentos duradouros e úteis que possam garantir lucros materiais ou simbólicos” e conduzir intelectual e pragmaticamente sob a égide privada (não estatal) os processos e políticas públicas, inclusive de educação.

No caso em tela, a definição ou manutenção da indefinição ao regime de colaboração ocorre por meio de rede estratégica de ação social em que as relações, inclusive institucionais com o Estado, se implementam sob nova relação, por meio da qual as atividades de governo são reformuladas como problemas não políticos e não ideológicos que precisam de soluções técnicas “neutras e desinteressadas”.

O “sentido” da ação social está associado também à compreensão que deriva da reflexão, consciente e racional. É pela compreensão captada pelos sentidos, operada pela linguagem, inter-relação e relações, que estão implementando a ressignificação ou inviabilização de um regime de colaboração, “criando” sentidos, socializando-os e ressignificando o vivido e o percebido, reduzindo-os a uma solução técnica de cooperação e apoio, despolitizando a política pública.

É o que apresenta Danilo Leite Dalmon (Instituto Natura),¹⁰⁰ por ocasião do I Seminário Colabora Educação (2017), e em outras exposições ao longo do evento, em que as dimensões que o MCE considera para implementação do regime de colaboração se expõem.

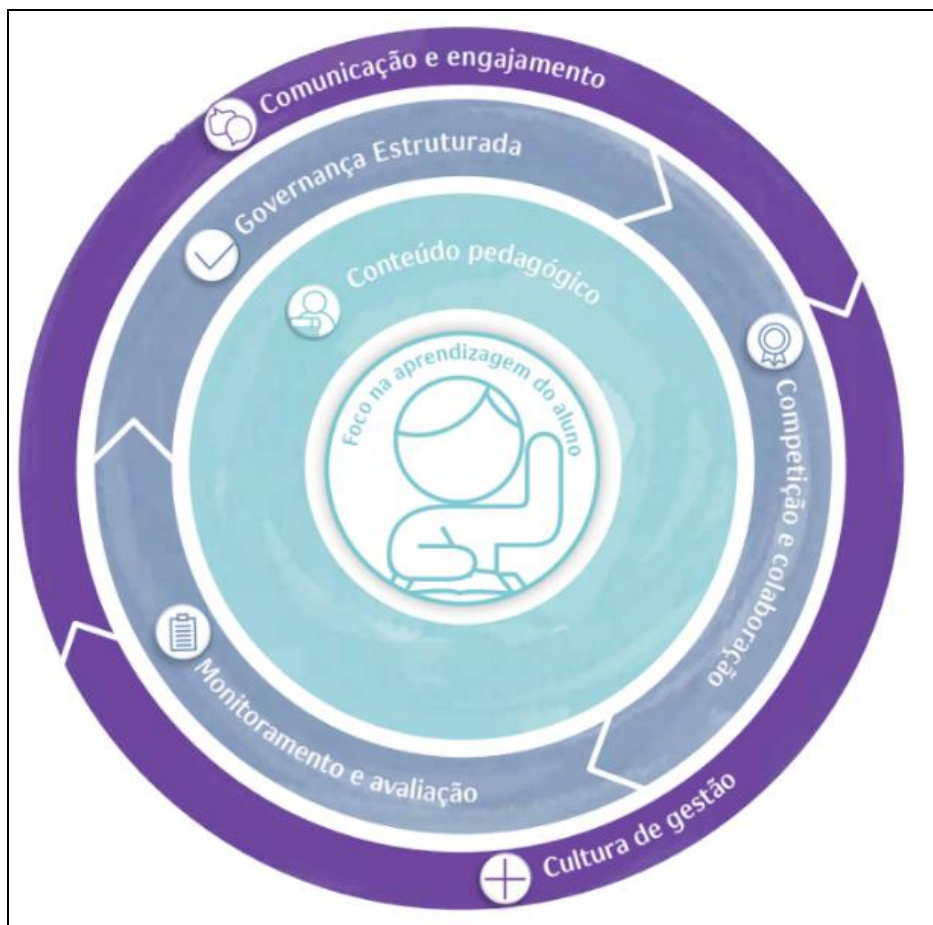
Em sua exposição, Dalmon (2017, informação oral)¹⁰¹ apresenta o “Regime de Colaboração em que acreditamos: relação entre Estados e municípios para a melhoria da educação brasileira” (INSTITUTO NATURA, s. d.) na perspectiva dos valores que a instituição apresenta para o regime de colaboração: conteúdo pedagógico, governança estruturada, monitoramento e avaliação, competição e colaboração, cultura de gestão, comunicação e engajamento, princípios que estão alinhados aos estudos desenvolvidos por Abrucio (2016, 2017) e que são assumidos pelo MCE em suas concepções e produções recentes.

No aspecto pedagógico, são levados em consideração o currículo e o foco no conteúdo de aprendizagem, bem como as dimensões presentes para essa integração (material didático, formação de professores e equipe gestora). A governança estruturada supõe a divisão de responsabilidades em processos colaborativos, em contínuo monitoramento (Figura 64). O monitoramento propriamente dito do processo de colaboração é realizado por meio de avaliação, utilizando ferramentas que permitam a aferição de resultados por escola, rede e município.

¹⁰⁰ Graduado em Engenharia de Controle e Automação, mestre em Ciências da Computação e também mestre em Educação Internacional Comparada. Posteriormente à realização do seminário, foi designado para trabalhar no MEC, respondendo pela Coordenação-Geral de Inovação e Interação com o Trabalho.

¹⁰¹ Mesa-redonda “Regime de colaboração horizontal”, I Seminário Colabora Educação, São Paulo, 30 de novembro de 2017.

FIGURA 64 – DIMENSÕES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO



Fonte: Instituto Natura (2017, p. 3).

Para Dalmon (2017), competição e colaboração são mecanismos que estimulam a concorrência e o auxílio mútuo, de modo que ambas se configuram como dimensões possíveis à colaboração federativa em vista do alcance dos resultados. A fim de exemplificar como operam esses mecanismos, o autor relatou experiências de competição colaborativa, como o “Prêmio Escola Nota 10” e a redistribuição da cota-parte do ICMS (ABRUCIO, SEGGATTO; PEREIRA, 2016).

Por fim, Dalmon (2017) defendeu a construção de uma cultura de gestão, a quarta dimensão do regime de colaboração, que deve orientar os parceiros colaborativos na busca pela melhoria constante. Para tanto, ele recomenda se apoiar em metas claras, em avanços incrementais e em melhoria contínua, por meio de planejamento, a fim de que os resultados possam ser alcançados. Por último, afirma, comunicação e engajamento comprometem os envolvidos num processo transparente de colaboração, bem como a sociedade em geral.

O modelo evidencia ou coloca em relevo aspectos importantes do fazer pedagógico, focalizando, por exemplo, currículo e avaliação que são temas legítimos e importantes à implementação da política pública, enquanto tira do foco questões estruturantes da própria política, como as condições de trabalho ou a própria discussão hodierna, mas pouco presentes no interior dos sistemas e redes de ensino sobre o CAQ, dentre outros temas.

Esse modelo e concepção para o regime de colaboração ficou mais bem evidenciado com o lançamento do “Guia de regime de colaboração estados-municípios” (MCE, 2019b) (Figura 65), por ocasião do II Seminário do MCE, tendo dentre os realizadores da obra o próprio MCE, bem como o Consed e a Undime.

FIGURA 65 – GUIA DE REGIME DE COLABORAÇÃO ESTADO-MUNICÍPIOS



Fonte: MCE (2019b).

Nesse documento, dentre outros aspectos conceituais, são apresentados também um “Caderno de Recursos” que se constitui em

[...] ferramentas e materiais que mencionamos no capítulo de produção de políticas públicas estão disponíveis no Caderno de Recursos da versão digital do Guia disponível em: www.movimentocolabora.org.br/guia-de-colaboracao. São planos de ação, modelos, roteiros de perguntas, listas de fontes de dados, uma diversidade de recursos (MCE, 2019b, p. 58).

As ferramentas propostas para a implementação do regime de colaboração entre os Estados e seus municípios, constantes dos recursos disponibilizados, são bem amplas e estruturadas em diversas etapas, como é possível identificar na Figura 66.

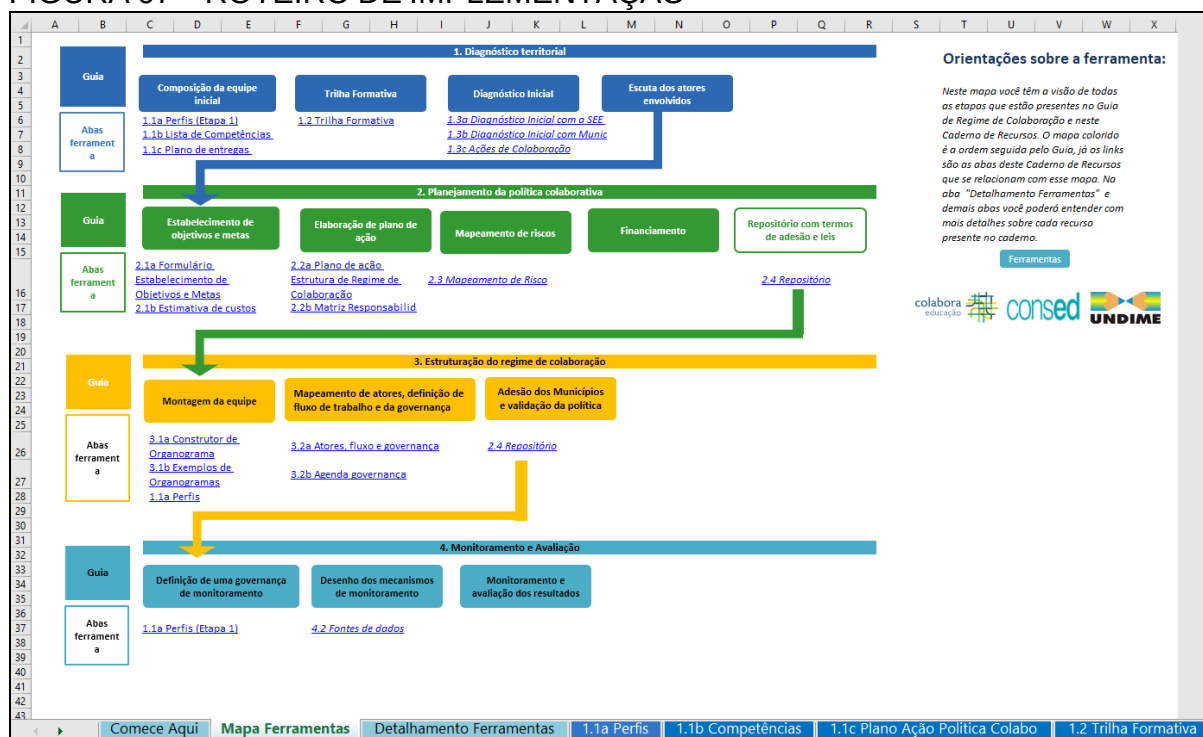
FIGURA 66 – APRESENTAÇÃO FERRAMENTA ELETRÔNICA



Fonte: MCE (2019b, p.1).

Por se constituir como uma instrumento, de caráter (quase) tutorial de implantação e implementação do regime de colaboração vertical, o material é bem amplo e detalhado, apresentando ferramentas, roteiro de implementação (Figura 67), planejamento estratégico por etapas de atuação e desenvolvimento, além de uma planilha de estimativa de custos (Figura 68) para o desenvolvimento das ações.

FIGURA 67 – ROTEIRO DE IMPLEMENTAÇÃO



Fonte: MCE (2019b, p 2).

FIGURA 68 – ESTIMATIVA DE CUSTOS

<

Fonte: MCE (2019b, p. 2.1b).

Constitui-se, desse modo, como um instrumento indutor e formulador de uma política pública, com pouco espaço para a participação e controle social, popular e democrático. Como afirmou Araujo (2012), transformou-se o problema da cooperação interfederativa em uma questão meramente técnica.

Além desse documento, foi apresentado, também por ocasião do II Seminário, um texto mobilizador “A colaboração intermunicipal no Brasil: iniciativas para a melhoria da Educação pública e o fortalecimento dos municípios” (MCE, 2019c), com o objetivo de “[...] difundir a importância da colaboração entre os sistemas de ensino e

demonstrar como ela pode promover o fortalecimento da gestão municipal, inclusive contribuindo para a melhoria dos resultados educacionais” (MCE, 2019c, p. 3).

FIGURA 69 – CAPA E SUMÁRIO DE MCE (2019c)



Fonte: MCE (2019c, capa e sumário).

Nesse livreto, como é possível identificar no sumário, são apresentados textos de mobilização e esclarecimentos sobre modelos de ADE e consórcios, portanto de experiências horizontais de colaboração interfederativa e que têm apoio e atuação do MCE e seus integrantes, além de demais apoiadores que não compõem diretamente o movimento, mas cooperam indiretamente na rede.

Por fim, o “Movimento Colabora Educação: Relatório anual 2019” (MCE, 2019d), publicado nos últimos dias do ano de 2019, corrobora essas estratégias e ações sistematicamente planejadas no sentido de protagonizar e induzir a discussão em diversos âmbitos e níveis da sociedade e poderes da Federação (Figura 70).

No referido relatório, das ações apresentadas (MCE, 201d, p.11) e produtos, não se alcançou acesso apenas a “Regime de colaboração na educação: contexto, processo e lições aprendidas com o desenho e a implantação do Plano de Ações Articuladas entre o Ministério da Educação, os Estados e os Municípios” (liderado pelo BID) sob coordenação de José Henrique Paim, consultor do BID, professor da FGV e ex-ministro da Educação, mas que fora objeto de exposição do I Seminário Colabora (2017).

Assim, segundo Paim (2017), o PAR figura no centro do Ideb, mas considera várias dimensões de ação, a saber: a gestão educacional, a formação de professores e demais profissionais, as práticas pedagógicas e de avaliação, a infraestrutura física e os recursos pedagógicos.

Desse modo, ao analisar o PAR, Paim (2017) reconhece a capacidade do Programa para sistematizar ações articuladas visando a promover a autonomia e a gestão descentralizada e colaborativa – no diagnóstico, no planejamento, na implementação e na avaliação.

A partir de dados ilustrados e apresentados em forma de gráficos, Paim (2017) expôs resultados parciais de sua pesquisa, orientando-se no sentido de ampliar o papel da comissão intergovernamental do Fundeb e de instituir um plano para aplicação da complementação desta política nos municípios e Estados que estejam abaixo da meta do Ideb, defendendo também a concessão de incentivos financeiros aos Estados que apoiam os municípios em relações colaborativas.

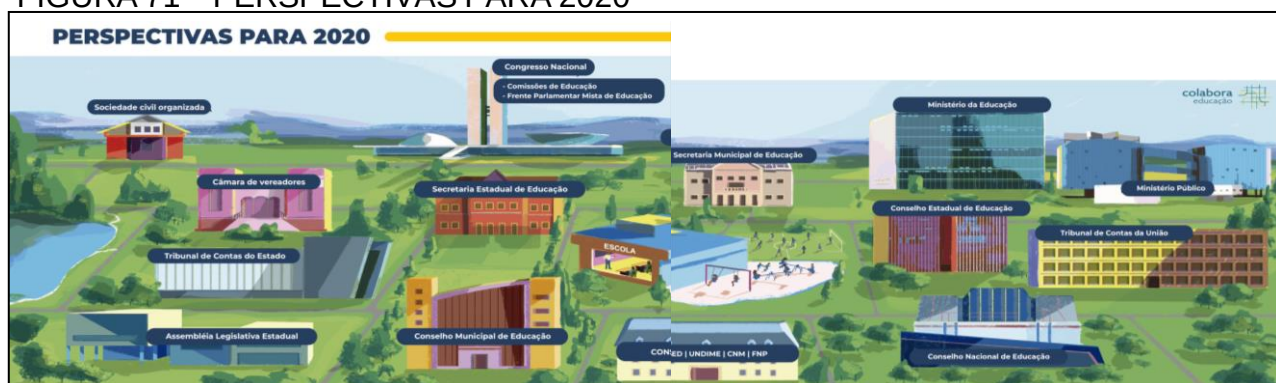
Esses aspectos, segundo Paim (2017), precisam ser considerados na reconfiguração do Fundeb que tramita no Congresso Nacional, seja na PEC n.º 15/2015, em curso na Câmara dos Deputados, seja na PEC n.º 24/2017, em tramitação no Senado.

Destaque em MCE (2019d) as ações estratégicas e objetivos superiores e inferiores: Produção de conhecimento (p. 11); articulação político-institucional (p. 11); apoio técnico (p.12).

Esses objetivos, como apresentados em MCE (2018), configuram a implementação em frentes de atuação vertical, horizontal, e em normas e legislação (MCE, 2019d) nas quais todas apresentam avanços positivos segundo o referido relatório.

Como se pode observar na Figura 71, ações para 2020 se projetam para ampliar a discussão a diversos e diferentes âmbitos e níveis da sociedade e da Estrutura da Administração Pública.

FIGURA 71 – PERSPECTIVAS PARA 2020



Fonte: MCE (2019d, p. 20-21).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: TENDÊNCIAS DE INTERPRETAÇÃO COMPREENSIVA

Os elementos apontados ao longo desta pesquisa revelam que o tema regime de colaboração sob intervenção de diferentes interesses e, no caso em tela, em interesses articulados em rede estratégica de ação social, composta pelo terceiro setor empresarial, situa-se em um processo amplo e complexo de transformações do Estado e do modo de implementação das políticas públicas de direito social.

Retome-se, contudo, que não foram objeto de análise neste estudo, ainda que se reconheça a relevância, os aspectos fiscais, financeiro e seus impactos nas relações entre os entes federados e, eventualmente, de forma interinstitucional, o que deixa possibilidades de análise sobre esses aspectos a pesquisas futuras.

Optou-se, neste estudo, por analisar as influências político-administrativas da relação social ativa como uma das dimensões intervenientes e cruciais no processo de consolidação da colaboração interfederativa, pois essas influências contribuem para a estabilização das autonomias federativas, apesar das profundas desigualdades existentes entre os entes federados.

Compreende-se, portanto, em retomada ao exposto na introdução, que a pesquisa se deteve, pois, nas relações interfederativas (da estrutura do Estado federativo brasileiro) consolidadas, autônomas e solidárias entre os entes federados, como essência às relações intergovernamentais (de governos e legislaturas) sob os mesmos princípios e intervenção de interesses privados. Aqui dão sentido à estabilidade e instabilidade das condições institucionais e administrativas federativas e subnacionais.

Nessa perspectiva, as considerações, como “Tendências de interpretação compreensiva”, apresentadas nesta seção não são elaboradas de forma a concluir/esgotar a problemática ora investigada, mas com o propósito de sintetizar, de modo provisório e arbitrário, os sentidos atribuídos às ações do ator social, com vistas a discutir indicativos de apreciação da hipótese, retomar objetivos, indicar limitações do processo de elaboração da tese e dar relevo a compreensões para este e outros diálogos.

Nesta pesquisa, ao analisar a ação social, a partir da compreensão weberiana, do MCE nas políticas educacionais de colaboração interfederativas, busca-se ampliar as interpretações e os sentidos dados às ações em curso.

Assim, amparado na Sociologia Compreensiva e das Associações, em Weber (2012), compreende-se que interesses e intencionalidades não são os únicos elementos de sentido às ações sociais, mas revelam racionalidades e valores que sustentam objetivos e legitimam os meios empregados para alcançá-los. Interpreta-se, portanto, na análise, a atuação do MCE.

O percurso da pesquisa na perspectiva de rede, a partir de Ball (2014), permitiu a compreensão de uma nova forma de articulação na qual se ousou ampliar a concepção do autor e conceber rede como estratégia de ação social, que atua usufruindo de materiais, recursos, produção de conhecimento, poder de mídia, redes formais e informais, tanto das instituições mantenedoras quanto das entidades que integram o MCE, para alcançar consenso e legitimidade em vista de seus interesses. Logo, passam a atuar intervindo nas políticas públicas e silenciando aspectos centrais ao regime de colaboração de natureza interfederativa: a participação, o direito social, o controle social e a transparência.

O trabalho com as fontes documentais balizadas pelo referencial teórico que sustentou a pesquisa permitiu confirmar a hipótese central de que o MCE representa uma rede estabelecida como estratégia de ação social, de interesse empresarial, escamoteada sob atuação do terceiro setor “filantrópico” e sem fins lucrativos, de direito privado. Atua, portanto, induzindo valores e práticas às políticas educacionais interfederativas, potencializando a legitimidade empresarial, sob a égide da responsabilidade e investimento social, criando consensos, silenciando tensões internas e externas, bem como ampliando mercados, deslegitimando, dessa forma, a esfera estatal e pública.

Confirma-se, neste estudo, a tese de que o MCE opera por meio de articulação de práticas que induzem e legitimam as ações das instituições do terceiro setor que o integram, ratificando parâmetros e princípios de modelos fluidos, não estruturantes, não sistemáticos e de frágil institucionalização para o regime de colaboração interfederativo em atuações de esfacelamento do federalismo estatal, por meio de ações sociais antissistêmicas, a partir e em razão de suas próprias racionalidades e interesses.

No processo de pesquisa, levantamento das fontes e análise, a hipótese e tese se confirmaram reveladas em **três dimensões e sentidos da ação social** desses atores de interesse empresarial o que, se reconhecidos individualmente, permite compreender argumentos que corroboram a pesquisa.

A primeira dimensão identifica-se na conformação do terceiro setor e, a partir deste, o estabelecimento das parcerias como identidade e legitimidade à atuação nas políticas sociais.

Analisando os antecedentes, percurso de implantação, implementação, estratégias, motivações, ações sociais articuladas e efetivadas nas relações interinstitucionais com vistas à ação interfederativa pelo regime de colaboração do MCE e as entidades que o integram, é possível identificar, inclusive amparado nas pesquisas que sustentam a revisão bibliográfica, como o Estado sustentou e favoreceu as condições de estabelecimento desse parceiro – o terceiro setor – e a atuação deste nas políticas estatais e de direitos sociais.

Ainda que não tenha sido esse o foco principal das pesquisas na revisão bibliográfica, reconhece-se que tanto o Estado quanto as entidades, que já atuavam nesse ambiente fronteiriço (público e privado), alcançaram, por parte do Estado, condições de aperfeiçoamento e articulação, o que favoreceu o aumento exponencial – em quantidade – de entidades reconhecidas como terceiro setor a partir dos anos 2000. Exemplo disso é que, das nove entidades que compõem o MCE, seis são formalizadas a partir desse período.

Diversas empresas, amparadas em argumentos como “investimento social”, “responsabilidade social” e participação da sociedade civil, instituem, cada qual suas entidades de atuação não governamental, filantrópica e colaborativa. Gradativamente também se consolidam na fissura da atuação colaborativa, como entidade aglutinadora, coordenadora ou mobilizadora de ações estatais de garantia de direitos sociais.

Uma segunda dimensão que se evidencia na pesquisa é a própria atuação do terceiro setor como parceiro e articulador das políticas públicas que demonstra e permite compreender concepções e dispositivos empregados na ação social do MCE, a partir das entidades que o integram. Dessa forma, evidenciam-se articulações de interesse empresarial que sobressaem na complexa rede de ação

social estratégica e redefinem políticas interfederativas, contrapondo seu próprio modelo de regime de colaboração.

Aproximações e identificação inicial das entidades, bem como a revisão bibliográfica aprofundada indicam que a articulação empresarial em rede estratégica de ação social não é uma inovação na forma de relação e aproximação com a estrutura do Estado, mas ganha força a partir dos anos 2000, como estratégia implementada e materializada na constituição do TPE.

O MCE, compreendido nesta pesquisa como ator social de interesse empresarial, tem se revelado como um novo agente social, articulando outros atores que já atuavam nas políticas interfederativas. Protagoniza, assim, dada a lacuna normativa, o processo de institucionalização e indução indireta à normatização de práticas federativas que atravessam a organização e as reformas da educação pública no Brasil, flexibilizando e restringindo o direito social à educação como serviço, por meio de novas regulações, entendimentos e práticas dos princípios constitucionais do Estado e do setor público, bem como de modelos fluidos ao regime de colaboração.

As organizações envolvidas – escamoteadas nas entidades de terceiro setor de interesse empresarial – apresentam diversas identidades, compromissos diferentes, cambiantes e modelos de organização, sistematização moral que impõe seu status, posição e experiência a serviço do “bem comum” com vistas a assumir o controle e poder. Colocam em tensionamento o papel e a relação dessas entidades sem fins lucrativos, mas alinhadas a interesses (indiretamente) lucrativos, como protagonistas para discussões e regulação de políticas e práticas interfederativas, em particular, as educacionais.

Dessa forma, essas organizações configuram uma privatização das políticas estatais em uma nova filantropia do capitalismo social que ressignifica, silenciosamente, valores, como participação democrática, responsabilidade estatal e direitos sociais e civis por novos modelos de governança, colaboração social e direitos não necessariamente universais.

A introdução (ou manutenção) de interesses morais, ideológicos e econômicos para o campo das políticas e direitos sociais cria espaços e dinâmicas para novas formas fluidas de organização do Estado, das políticas públicas, da participação social,

popular e democrática. Reconhece-se, a partir da análise dessa (e de outras) rede, o alinhamento em interesses e em uma agenda de reinvenção da própria democracia a serviço do mercado que se articula de modo cada vez mais fluido.

Isso sem desconsiderar que o contexto brasileiro, entre 2016, desde o impeachment da presidenta Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores - PT), até o momento atual, 2020, sob o governo de Jair Messias Bolsonaro (Partido Social Liberal - PSL) e, nesse ínterim, sob o governo ilegítimo do Michel Temer (Partido do Movimento Democrático Brasileiro –PMDB), tem colocado em pauta, de modo mais intenso, políticas e práticas de privatização recorrentes no Legislativo e no interior dos sistemas e unidades de ensino.

Isso vem ocorrendo em projetos, como o Escola sem Partido (PL nº 7.180/14), a própria reforma do Ensino Médio (Lei Federal nº 13.415/2017), a discussão sobre o ensino domiciliar (homeschooling) negada no STF, por ferir a atual CF de 1988,¹⁰³ a promulgação da BNCC em 2018, gestão-cívico militar de unidades de ensino civis públicas, dentre outras políticas e práticas de interesse explicitamente privado e corporativo.

Contudo, é na **terceira dimensão**, revelada na pesquisa e análise mais específica das fontes, que se caracteriza o terceiro setor, de interesse empresarial, como **definidor e implementando políticas por meio de ação social articuladas em redes**, como se reconhece, nesta pesquisa o MCE. Ações que reforçam o argumento e a perspectiva de análise que se implementaram nesta pesquisa documental como uma questão federativa que integra a redefinição e o papel do Estado retroanulado e “substituído” por uma atuação “legitimada” pelo protagonismo do público não estatal, na educação pública, estatal e apresentando “soluções inovadoras” às relações interfederativas.

Nas últimas décadas, tem sido expressiva, inclusive nas políticas públicas de educação, a sobreposição complexa de atuações em rede estabelecidas em relações compostas por diferentes setores da sociedade (Administração Pública, mercado privado e terceiro setor) sob influência de diferentes organismos sociais e multilaterais, que consolidam essas redes e têm se constituído como meio de ação

¹⁰³ STF nega recurso que pedia reconhecimento de direito a ensino domiciliar. Disponível em: <http://bit.ly/2sH1J5q>. Acesso em: 3 dez. 2019.

ativa para parcerias diversas entre o setor público estatal e o setor representativo de interesses empresariais.

Shiroma (2011) afirma que, pela legitimidade e consenso dessas novas redes de governança, se velam discursos e valores de mercado competitivo, induzindo políticas. Como consenso, as ações legitimam interesses a que estão associados os diversos atores da rede, protagonistas de valores de accountability, responsabilização, políticas de resultados, competição administrada, ratificando a cultura de prestação de contas como prática de transparência, controle e governança, ressignificando valores e práticas.

O MCE, nesse sentido, consolida uma nova rede compreendida como estratégia de ação social, de interesses privados de atuação em políticas educacionais interfederativas, escamoteados sob práticas do terceiro setor, inclusive se considerar o volume de produção e indução de conhecimento, participação e debates que se implementaram a partir da entidade no ano de 2018 e 2019, conforme previa o planejamento estratégico analisado nas fontes de pesquisa.

Entende-se, portanto, que, para além das qualidades apontadas por Ball (2014) – redes políticas – e Shiroma (2011) – redes de governança –, essa atuação em rede estratégica de ação social alinha agendas de filantropia no elogio a novos modelos de integração educacional, conduzidos por gestores e “colaboradores”. Isso a partir da *expertise* empresarial, legitimando, no discurso da eficácia, da eficiência e de resultados, intervindo e induzindo políticas educacionais interfederativas como “[...] um tipo ‘social’ novo, envolvendo tipos específicos de relações sociais, ciclos e movimentos” (BALL, 2014, p. 29).

Desse modo, corrobora-se a tese de que as compreensões e disposições por parte do MCE para o regime de colaboração constituem um modelo de indução de princípios e interesses escamoteados na atuação do terceiro setor de interesse empresarial, atuando na educação básica, ressignificando o direito à educação de qualidade, os princípios do federalismo educacional cooperativo, bem como as relações interfederativas, com disposição particular por modelos fluidos para o regime de colaboração, considerado essencial à estrutura intelectual e operacional do Estado e do federalismo educacional.

Ressignificar conceitos e visões de mundo traz repercussões diretas sobre as formas de se pensar e fazer educação, assim como sobre as próprias políticas públicas, com a adoção de novas práticas articuladas a princípios, intencionalidades e valores que, eventualmente, divergem dos valores da Administração Pública: princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e transparência.

Sob a égide do compromisso, responsabilidade e investimento social, implementa-se uma legitimidade e consenso que induzem intelectual e moralmente os processos alinhados a interesses particulares, de modo a buscar ações cada vez mais desregulatórias, em vista da consolidação e aprovação de políticas e práticas que não são impostas, mas tomadas para si pelo próprio Estado (SHIROMA, 2016).

O dilema instaurado com o tensionamento entre valores cooperativos, coletivos, do bem comum (próprios do federalismo colaborativo) e competitivos (de mercado) está alterando as ações, relações e compreensões sobre o direito à educação tanto do ponto de vista ético (de compreensão da educação como direito social universal, dos valores e princípios que orientam os agentes, atores, ações e relações sociais) quanto do ponto de vista estético (o modo como se implementa a ética dos interesses).

Parafraseando Kant (1989, 1951), os modos de se implementar e interpretar o mundo continuam ativos nos valores e princípios. Não é mais a sensibilidade como capacidade de intuição, interpretação que orienta nossas ações, mas, recorrendo a Weber (2012), os interesses, as racionalidades, as intencionalidades, as articulações em busca de legitimação pelo poder com tendências e *modus operandi* de mercado.

Tendência essa que Jessop (2002, p. 202) denomina “desnacionalização do Estado” se implementando sob um conjunto de novos e obscuros relacionamentos e interesses por dentro da própria estrutura do Estado.

Nesse processo, a legitimidade de think tanks tem garantido uma segurança quase confortadora de que o caminho sugerido é o mais adequado, sem, de fato, decifrar as intencionalidade e racionalidades presentes no discurso e as vozes ressoantes silenciadas. Torna-se, então, fundamental lembrar: paulatinamente, os problemas educacionais vão sendo traduzidos como problemas de gestão da educação, de má administração. Somam-se à “lista das palavras mais usadas” vocábulos como

monitoramento, gerenciar, avaliar, caracterizando a ‘linguagem da implementação’ das medidas recomendadas (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 11).

Desse modo, a colaboração consolida-se como princípio valorativo central voltado aos interesses do bem comum, “[...] ao mesmo tempo em que alinham mais estreitamente o sistema educacional às necessidades do setor empresarial” (SHIROMA, 2005, p. 437).

Assim, a atuação estratégica de ação social implementada por meio do MCE e demais atores é também uma questão federativa (e de compreensão do pacto federativo) que integra a redefinição e o papel do Estado, em razão do foco voltado ao regime de colaboração, estatuto central ao federalismo educacional cooperativo e à implementação do SNE, pois tem legitimado a atuação do público não estatal na educação pública e estatal pela via da privatização (ADRIÃO, 2018).

Esse pacto federativo está sob reformulação no Legislativo federal, como “PEC do Pacto Federativo” (PEC nº 188/2019), arquitetada e submetida pelo Executivo federal a partir da coordenação e proposição do ministro da Economia, Paulo Guedes, ao Congresso Nacional. Também não se pode furtar de ponderar o atual Fundeb, em tramitação no Congresso Nacional, com a PEC nº 15/2015 (Câmara dos Deputados) e a PEC nº 65/2019 (Senado Federal), com disposições distintas sobre as fontes de recursos para a educação, mecanismos e concepções para o Custo Aluno Qualidade (CAQ).

Esses dois exemplos de discussões legislativas essenciais para a Administração Pública, bem como para as políticas educacionais colocam em evidência a mercantilização e a financeirização das políticas de Estado reduzidas a problemas de gestão e que estão na pauta dos interesses privados.

Segundo Ball (2018), essa mercantilização se materializa em iniciativas que criam e se aproveitam de necessidades pontuais e específicas, seja em escala particular (local, compreendidas no município, por exemplo), seja de forma massificada (mais ampliadas a macropolíticas de ordem nacional ou mesmo dos sistemas estaduais), quase sempre ligadas à atualização pedagógica das ações docentes pela formação de professores, pela avaliação, análise de dados e criação de banco de dados escalonáveis e comparativos que permitem a responsabilização.

As fontes documentais analisadas indicam uma compreensão de tessitura densa que permite a interpretação de racionalidades que apontam interesses por legitimação e poder, bem como de financeirização e lucro, convertidos na privatização velada sob parcerias voluntárias, filantrópicas e desinteressadas.

Reconhecer que políticas são frutos de compromissos de diversos níveis e complexidades, de macro e micropolíticas, de poder e dominação em que interagem diversos atores sociais, com variadas intencionalidades e racionalidades, enfatiza, no mínimo, que determinadas opções omitem outros debates (BALL, 1994). O objetivo é buscar compreender os não ditos ou, ao menos, as intencionalidades explícitas, racionalidades explicitadas em fins e meios, valores expressos nos discursos e práticas que sejam interpretadas e compreendidas, ainda que arbitrariamente (WEBER, 2012).

A partir da investigação empreendida, compreende-se que, em conformidade com as novas finalidades suscitadas por esses atores sociais, vão sendo elaboradas outras concepções e modelos para a colaboração interfederativa, que redefinem a noção e as finalidades, da própria educação como direito social de oferta pública e estatal, bem como do federalismo cooperativo e do Estado brasileiro.

Em decorrência disso, verifica-se, atualmente, atores sociais organizados de forma complexa, diversificada, flexível e híbrida em modelos fluidos para o regime de colaboração articulados em rede. Essa rede, estrategicamente planejada à ação social de interesses empresarias, implementa, induz e impõe suas próprias concepções, por vias da legitimidade, consenso, tradição e racionalidades.

Contudo, ao contrário do que pode parecer, esta pesquisa não se configura, nem se implementa como uma ode ao inevitável “desencantamento do mundo” a partir da perspectiva weberiana como processo de racionalização moderna e de mercado, influenciando as políticas públicas de educação.

As “regularidades” e continuidades identificadas na ação social dos atores em destaque, sob o protagonismo do MCE, indicam o papel decisivo do que Weber (2004) reconhece na autonomia das esferas da ação, considerando-a no sentido exato de legalidade (COHN, 1979). Reconhece Weber (2004) que cada ação se desenvolve, como processo, conforme lógica, interesses, concepções inerentes às

individualidades (ainda que de associações) que se estabelecem em relações para constituir-se em sociais.

Segundo Cohn (1979, p. 149), Weber compreende que somente se escapa desse inevitável “desencantamento”, enfatizando-se e respeitando “[...] a legalidade própria, a autonomia das esferas da ação, e localizar o domínio específico da ciência nesse contexto”.

Portanto, compreender a participação social, autônoma e livre de compromissos e comprometimentos pessoais e individuais, em um processo dinâmico, revestido de valores e perspectivas de transformação social, destaca o modelo de resistência ao poder instituído.

É o que propõe Castells (2013), compreender a produtividade histórica e social das práticas desenvolvidas e mobilizar a resistência, de caráter popular e social, reconstruindo a esfera pública no espaço de autonomia edificado em torno da interação entre a localidade e as redes, entre a reconfiguração do Estado e das instituições que regulam as ações e os direitos sociais como mecanismos dessa contínua relação entre o poder e o contrapoder.

Poder e contrapoder que constituem os agentes sociais (e a própria sociedade) no sentido de que quem o detém constrói as instituições segundo seus valores e interesses, exercendo a coerção (monopólio da violência), legítima, reservada ao Estado e/ou ressignificando e retroanulando o poder do Estado, ainda que simbolicamente.

A questão fundamental é que esse novo espaço “público” em rede é multidimensional, fluido e complexo; captá-lo e acompanhá-lo requer a mobilização de diversos mecanismos, valores e interesses, por vezes difíceis de conciliar.

De modo que, reconhecer motivações, interações e constituir redes próprias de associação, apoio, sustentação e mobilização é parte do desafio da resistência social pela via da ação coletiva. Nesse sentido, é preciso fazer valer os métodos e processos dos quais as redes corporativas se utilizam e constituir redes estratégicas de ação social próprias, estabelecendo agendas comuns e ações multimodais de resistência à privatização dos direitos sociais pela via da consolidação do regime de colaboração, a fim de solidificar o federalismo educacional cooperativo autônomo

que garanta o direito universal à educação pública, de oferta estatal e de qualidade socialmente referenciada.

REFERÊNCIAS

- ABICALIL, Carlos Augusto. Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica. **Educ. Soc.**, v. 34, n. 124, p. 803-828, set. 2013. Disponível em: <http://bit.ly/2ThgJTn>. Acesso em: 22 fev. 2019.
- ABREU, Mariza; MARTINS, Ricardo. **Texto sobre Lei Complementar do Sistema Nacional de Educação e do regime de cooperação entre os entes federados**. [s. l.]: MCE, 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2GhKMT5>. Acesso em: 20 jul. 2019.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Cooperação intermunicipal**: experiências de arranjos de desenvolvimento da educação no Brasil. Curitiba: Positivo, 2017.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz; FILIPPIM, Eliane Salete; DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p. 1543-1568, dez. 2013.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz; SEGGATTO, Catarina Ianni; PEREIRA, Maria Cecília Gomes. **Regime de colaboração no Ceará**: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. [S. l.]: Instituto Natura, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2DCF9Nb>. Acesso em: 25 jun. 2017.
- ADRIÃO, Theresa. Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 8-28, jan./abr. 2018.
- ADRIÃO, Theresa. Escolas charters nos EUA: contradições de uma tendência proposta para o Brasil e suas implicações para a oferta da educação pública. **Educação e Filosofia**, Uberlândia, v. 28, p. 263-282, 2014. Número especial.
- ADRIÃO, Theresa. Sistemas apostilados de ensino e municípios paulistas: o avanço do setor privado sobre a política e educacional local. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL: O ESTADO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO TEMPO PRESENTE, 5., 2008, Uberlândia. **Anais [...]**. Uberlândia: UFU, 2008.
- ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo; ADRIÃO, Theresa. **Gestão, financiamento e direito à educação**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.
- ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal (org.). **Público e privado na educação novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã, 2008.
- ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. A educação pública e sua relação com o setor privado: implicações para a democracia educacional. **Revista Retratos da Escola**, v. 3, n. 4, p. 107-116, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2EcpDsU>. Acesso em: 10 dez. 2018.

ALCÂNTARA, Alzira Batalha. **Pacto federativo, educação e participação**: uma República para todos? 2011. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

ALMEIDA, Emmanuelle Arnaud; CABRAL NETO, Antonio. Relações intergovernamentais no exercício do PAR: redes semânticas tecidas para tipificar as bases federativas do regime de colaboração. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 23, e230090, 2018.

ALTMANN, Helena. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. **Educação e Pesquisa**, v. 28, n. 1. 2002. Disponível em: <http://bit.ly/2JGNJyE>. Acesso em: 8 nov. 2019.

AMORIM, Emiliana; ROSA, Jose Ailton Vargas da; ROLA, Úrsula Cândida; SACÁRDUA, Macyelly. Política educacional de Cariacica: a implementação do Paes e o esvaziamento da autonomia do Município. In: SEMINÁRIO FEDERALISMO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS, 3., 2018, Vitória. **Anais [...]**, Vitória, 2018.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Revista Retratos da Escola**, v. 4, n. 7, p. 231-243, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2S5eNbA>. Acesso em: 10 dez. 2018.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Estado, política educacional e direito à educação no Brasil: "o problema maior é o de estudar". **Educ. Rev.**, n. 39, p. 279-292, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2TS8s50>. Acesso em: 10 dez. 2018.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 28, n. 2, p. 515-531, 2012.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Federalismo cooperativo e educação no Brasil: 30 anos de omissões e ambivalências. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 908-927, dez. 2018.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educ. Soc.**, v. 34, n. 124, p. 787-802, 2013.

ARAUJO, Gilda Cardoso; FREGUETE, L. M. Federalismo, regime de colaboração e Plano de Ações Articuladas como instrumento indutor de políticas educacionais: uma análise a partir da produção acadêmica. **Research, Society and Development**, v. 7, p. 1-16, 2018.

ARAUJO, Jacqueline Nunes. Formas de colaboração no sistema educacional e sua articulação com os arranjos de desenvolvimento da educação. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 28., 2017, João Pessoa. **Anais [...]**. João Pessoa, 2017.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? **Educ. Soc.**, v. 28, n. 100, p. 899-919, 2007.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. **Dados**, v. 45, n. 3, p. 431-57, 2002.

BALL, Stephen. Commercialising education: profiting from reform! **Journal of Education Policy**, v. 33, n. 5, 587-589, 2018.

BALL, Stephen. **Educação global S.A.**: novas redes de políticas e o imaginário neoliberal. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2014.

BALL, Stephen. Education reform. **A critical and post-structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, Stephen. Performatividade, privatização e o pós-Estado do Bem-Estar. **Educ. Soc.**, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, 2004.

BALL, Stephen; OLMEDO, Antonio. A “nova” filantropia, o capitalismo social e as redes de políticas globais em educação. In: PERONI, Vera Maria Vidal (org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado**: implicações para a democratização da educação. Brasília: Liber Livro, 2013.

BALL, Stephen; YODELL, Deborah. Privatización encubierta en la educación pública. In: CONGRESO MUNDIAL INTERNACIONAL DE LA EDUCACIÓN, 5., 2017, Londres. **Anais** [...]. Londres: Instituto de Educación, 2007. p. 1-60. Disponível em: <https://bit.ly/2EeXvoT>. Acesso em: 9 dez. 2018.

BANCO MUNDIAL (BM). **Governance and development**. Washington: World Bank, 1992.

BANCO MUNDIAL (BM). **Relatório de desenvolvimento mundial 2017**: governança e a lei. Washington, DC: World Bank, 2017.

BARBOSA, Elizabeth Regina Negri. **A responsabilidade social das empresas e os projetos sociais**: filantropia ou emancipação social? 2003. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de História, Direito e Serviço Social, São Paulo, 2003.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 725-751, 2005.

BELLAMY, Richard. Alemanha: liberalismo desencantado. In: BELLAMY, Richard. **Liberalismo e sociedade moderna**. São Paulo: Unesp, 1994.

BELO JARDIM, Prefeitura municipal de. **Prefeitura de Belo Jardim fortalece parceria com o Instituto Conceição Moura**. 25 de agosto de 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2toiNgZ>. Acesso em: 21 jul. 2019.

BENITES, Afonso. O ambicioso pacote de privatização de Bolsonaro vai dos Correios à concessão de Jericoacora. **El País**, 2019. Disponível em <http://bit.ly/2EjxaW1>. Acesso em: 14 dez. 2019.

BIANCHI, Alvaro. O conceito de estado em Max Weber. **Lua Nova**, São Paulo, n. 92, p. 79-104, ago. 2014.

BID - BANCO DE DESENVOLVIMENTO INTERAMERICANO. Brazil: IDB Country Strategy (2016-2018). [S. l.], 2016.

BID - BANCO DE DESENVOLVIMENTO INTERAMERICANO. **Brazil**: IDB Country Strategy (2016-2018). [S. l.], Feb. 2016.

BID - BANCO DE DESENVOLVIMENTO INTERAMERICANO. **Conheça o BID**. [S. l.], 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2SaPLb9>. Acesso em: 3 mar. 2018.

BID - BANCO DE DESENVOLVIMENTO INTERAMERICANO. **Conheça o BID**. [S. l.], 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/2SaPLb9>. Acesso em: 18 dez. 2019.

BID - BANCO DE DESENVOLVIMENTO INTERAMERICANO. **CONVÊNIO CONSTITUTIVO DO BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO**. [S. l.], 1996. Disponível em: <http://bit.ly/2XWDmPV>. Acesso em: 21 jul. 2019.

BID - BANCO DE DESENVOLVIMENTO INTERAMERICANO. **Update to the Institutional Strategy 2010–2020**. [S. l.]: 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2SKe9FC>. Acesso em: 20 dez. 2018.

BID - BANCO DE DESENVOLVIMENTO INTERAMERICANO. **Update to the Institutional Strategy 2010–2020**. [S. l.]: IDB, mar. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2SKe9FC>. Acesso em: 20 dez. 2018.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

BONETTI, Carolini; LIMA, Edson Pinheiro de. Análise do alinhamento estratégico no contexto da medição de desempenho. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 29., 2009, Salvador. **Anais [...]**. Salvador, 2009.

BORGES, João Marcelo. Regime de Colaboração na Educação. 2017. 1 arquivo mp4 (52min. e 52s.). Color. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 10 maio 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2DRrCkN>. Acesso em: 10 fev. 2019.

BOWE, Richard; BALL, Stephen J.; GOLD, Anne. **Reforming education and changing schools**: case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

BRASIL. [Constituição (1998)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial União**, Brasília, DF, 5 out. 1998. Seção 1, p. 1-4. Disponível em: <https://bit.ly/2oDaxW9>. Acesso em: 10 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Seção 1. p. 1. Disponível em: <http://bit.ly/2E9HTBI>. Acesso em: 22 fev. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 abr. 2008. Seção 1, p. 5. Disponível em: <http://bit.ly/2GY53hw>. Acesso em: 2 fev. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 2014. Seção 1, p. 1-8. Disponível em: <https://bit.ly/2rt7b8C>. Acesso em: 10 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. 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; e altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e a nº 9.790, de 23 de março de 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1º ago. 2014. Seção 1. p. 1. Disponível em: <http://bit.ly/2txaFav>. Acesso em: 22 fev. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 1996. Seção 1, p. 27833, Disponível em: <https://bit.ly/2wGMtCl>. Acesso em: 10 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório Final do GT-ADE Portaria nº 1.238, de 11 de outubro de 2012**. Brasília: MEC, 2015.

BRASIL. Ministério de Educação e Cultura. **Guia de Tecnologias Educacionais 2009**. Brasília: MEC, 2009.

BRASIL. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programa. Brasília: MEC, 2007.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://bit.ly/2SjeYjK>. Acesso em: 22 fev. 2019.

BRASIL. Resolução CEB/CNE nº 1, de 23 de janeiro 2012. Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 2012a. Seção 1, p. 10. Disponível em: <http://bit.ly/2VcOMsU>. Acesso em: 22 fev. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, ano 4, n. 1, p. 5-25. 1997.

BUENO, Silvana Beatriz. Utilização de recursos informacionais na educação. **Perspect. Ciênc. Inf.**, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, p. 66-76, abr. 2009.

CAMBRIDGE. **Cambridge Dictionary**. [s.l.], 2019.

CANZIANI, Alex; MARTINS, Ricardo Chaves de; SANTOS, Aldenise Ferreira dos et al. **Financiamento da educação superior no Brasil**: impasses e perspectivas. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2Y838Ma>. Acesso em: 21 jul. 2019.

CASSINI, Simone Alves. **Associativismo territorial na educação**: novas configurações da colaboração e da cooperação federativa. 2016. 214 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2016.

CASSINI, Simone Alves. **Federação e educação no Brasil**: a atuação do Poder Legislativo nacional para regulamentação do regime de colaboração. 2011. 143 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2011.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**: a era da informação. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2018a. v. 2.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018b.

CHAUÍ, Marilena. Público, privado, despotismo. In: NOVAES, Adalberto. **Ética**. São Paulo: Companhia das Letras: Secretaria Municipal de Cultura, 1992.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. 3. ed. Barueri: Editora Manole, 2014.

CLADE - CAMPANHA LATINO-AMERICANA PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Mapeo sobre tendencias de la privatización de la educación en América Latina y el Caribe**. São Paulo: Editora Clade, 2014.

CLADE - Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação. **QUE É?** [S. l.], 2019. Disponível em: <https://redclade.org/que-es/>. Acesso em: 10 mar. 2019.

COHN, Gabriel. Alguns problemas conceituais e de tradução em “Economia e Sociedade”. In: WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da Sociologia Compreensiva. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012. v.1, p. 13-15.

COHN, Gabriel. **Crítica e resignação**: fundamentos da sociologia de Max Weber. São Paulo: T. A. Queiroz Editor, 1979.

COSSETIN, Marcia. **As políticas educacionais no Brasil e o Movimento Todos pela Educação**: parcerias público-privadas e as intencionalidades para a educação infantil. 2017. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2017.

COSTA, Ricardo Ribas da. **Governança colaborativa**: um instrumento de análise da maturidade dos regimes de colaboração entre a sociedade e a administração pública. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 729-748, set. 2010.

COSTA ALMEIDA, Luana; BETINI, Geraldo Antonio. A qualidade da escola: debatendo princípios rumo à construção de uma qualidade socialmente referenciada. **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, [S.l.], v. 9, n. 2, oct. 2016.

CUNHA, Luiz Antonio. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1991.

CUNHA, Luiz Antônio. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o estado e o mercado. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 809-829, out. 2007.

DAVIES, NICHOLAS. O público, o estatal e o privado no pensamento educacional brasileiro. **Educação em Revista**, Marília: Unesp, v. 17, p. 19-34, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editora, 1999.

DIAS, José M; DUARTE, Gleuso D. **Responsabilidade social**: a empresa hoje. Rio de Janeiro: LTC, 1986.

DIEHL, A. A. Max Weber: ciência da cultura e história. **Revista de Teoria da História** - Journal of Theory of History, v. 16, n. 2, p. 60-89, Feb. 2017.

DINIZ, Camila Adriana Silva. **A parceria entre poder público e instituições não governamentais na implementação de programas sociais**: análise do Programa Projovem no município de Contagem - MG. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

DOURADO, Luiz Fernandes. A institucionalização do Sistema Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação: proposições e disputas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n. 143, p. 477-498, jun. 2018

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educ. Soc.**, v. 34, n.124, p.761-785, 2013.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, ago. 2009.

DRAIBE, Sônia Miriam. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. **São Paulo em Perspectiva**– Revista da Fundação Seade, v. 11, n. 4, 1997.

EDITORIAL. **Revista Colaboração** - Regime de Colaboração na Educação. [S.l.], v. 1, n.1, 2018.

ESPINOSA, Betty Ramona Solano. **Redes empresariais na política educacional: os casos do Brasil e da Colômbia**. 2017. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

ESPÍRITO SANTO. Lei nº 10.631 de 28 de março de 2017. Institui o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Espírito Santo**: Vitória, p. 3-4, 29 mar. 2017a. Disponível em: <http://bit.ly/2GFE8HU>. Acesso em: 10 fev. 2019.

ESPÍRITO SANTO. Lei nº 10.880, de 19 de julho de 2018. Institui o Prêmio Escola que Colabora e o Programa de Concessão de Bolsas de Apoio Técnico, no âmbito do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (Paes). **Diário Oficial do Estado de Espírito Santo**: Vitória, p. 1-2, 20 jul. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2tzhEA4>. Acesso em: 22 fev. 2019.

ESPÍRITO SANTO. Portaria nº 152-R, de 1º de novembro de 2017. **Diário Oficial do Estado de Espírito Santo**: Vitória, p. 27, 3 nov. 2017b. Disponível em: <http://bit.ly/2H2uuid>. Acesso em: 10 fev. 2019.

EVANGELISTA, Oneida. **O que revelam os slogans na política educacional**. São Paulo: Junqueira e Marin Editores, 2014.

EXLEY, S. Think tanks and policy networks in English education. In: HILL, M. (ed.). **Studying Public Policy: an international approach**. Bristol: Policy Press. 2014

FARIAS, Francisco Adjacy. **Pobreza e educação: as intervenções do BID nas políticas públicas brasileiras**. 2014. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Fortaleza, 2014.

FARIAS, Laurimar de Matos. **O Plano de Ações Articuladas: o regime de colaboração na relação entre o governo municipal de Belém e o governo federal**. 2017. Tese (Doutorado em educação) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2017.

FERNANDES, Florestan. A Constituição como projeto político. **Tempo Soc.**, v. 1, n. 1, p. 47-56, jun. 1989.

FREITAS, Andrea Paoliello de. **Desafios da implantação de um regime de colaboração: o caso do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (Paes)**. 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2019.

FREITAS, Luiz Carlos de. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, out. 2005.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. **Educ. Soc.**, v. 35, n. 129, p. 1085-1114, 2014.

FREITAS, Luiz Carlos de. Três teses sobre as reformas empresariais da educação. **Cad. Cedes**, v. 36, n. 99, p. 137-153. 2016.

FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. **Consórcios públicos**: estratégias e mecanismos de gestão para a continuidade das políticas públicas - Relatório Final. São Paulo, 2019.

FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. **Diálogos sobre a Gestão Municipal Câmaras Técnicas de Consórcios**. São Paulo, 2017.

FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. **Sobre o Itaú Social**. [S.l.], 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2BDif84>. Acesso em: 2 jan. 2019.

FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL; UNICEF; CENPEC. **Diálogos sobre a gestão municipal**: passo a passo do Plano Municipal de Educação. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2014.

FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL; UNICEF; CENPEC. **O Programa Melhoria da Educação no Município e as políticas públicas sociais**. São Paulo, 2009.

FUNDAÇÃO LEMANN. **Fazendo a diferença**: talentos que já estão mudando o país. [S. l.], 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/2GvG59T>. Acesso em: 10 jan. 2019.

FUNDAÇÃO LEMANN. **Programa de Alfabetização em Regime de Colaboração (PARC)**. [S.l.]. Disponível em: <http://bit.ly/2s415Pg>. Acesso em: 18 dez. 2019.

FUNDAÇÃO LEMANN. **Relatório Anual - 2017**. [S. l.], 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2SRI3ZX>. Acesso em: 10 jan. 2019.

FUNDAÇÃO LEMANN. **Somos**. [S. l.], 2019c. Disponível em: <http://bit.ly/2IG3FT4>. Acesso em: 10 jan. 2019.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 1989.

GERALDO, Debora Sabina da Silva. **Formação continuada dos professores**: análise da agenda do Todos Pela Educação e de sua atuação como forma de partido. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

GROSSI JÚNIOR, Geraldo. **O regime de colaboração entre os órgãos normatizadores da educação brasileira**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2011.

GERTH Hans Heinrich; MILLS, Charles Wright. O homem e sua obra. In: WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. São Paulo: Cortez, 2016.

GIFE - Grupo de Institutos Fundações e Empresas. **Quem somos**. [S. l.]. Disponível em: <https://gife.org.br/quem-somos-gife/>. Acesso em: 1º. nov. 2019.

GOHN, Maria da Glória. Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na América Latina. **Cad. CRH**, Salvador, v. 21, n. 54, p. 439-455, dez. 2008a.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos municipais de acompanhamento e controle social em educação: participação, cidadania e descentralização. In: SOUZA, Donaldo Bello de (org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008b.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e educação**. 5. ed. São Paulo: Cortez. 2001.

GRANFPOLIS/IP. Arranjo de desenvolvimento da educação: ADE/Granfpolis. **Revista de resultados**, [S.l.], 2017.

GRANFPOLIS/IP. **Programa Arranjo de Desenvolvimento da Educação ADE/Granfpolis: resultados**. 2015/2016. [S. l.], 2016.

GROSSI JÚNIOR, Geraldo. **O regime de colaboração entre os órgãos normatizadores da educação brasileira**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2011.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008

HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. Cedes**, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/2GLEWdE>. Acesso em: 10 set. 2018.

HOOGERBRUGGE, Lucas Fernandes. **Sistematização do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (Paes)**: Relatório final. Brasília: MCE, 2018.

HUBINGER, Gangolf. Max Weber e a história cultural da modernidade. **Tempo Soc**, v. 24, n. 1, p. 119-136, 2012. Disponível em: <http://bit.ly/32C65YV>. Acesso em: 23 jun. 2019.

INSTITUTO AYRTON SENNA. **Nossa história**. [S. l.], 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2NkW636>. Acesso em: 17 fev. 2019.

INSTITUTO AYRTON SENNA. **Relatório anual – 2017**. [S. l.], 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2XikvLi>. Acesso em: 17 fev. 2019.

INSTITUTO CONCEIÇÃO MOURA. **Quem somos**. [S. l.], 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2EgxHZE>. Acesso em: 17 fev. 2019b.

INSTITUTO CONCEIÇÃO MOURA. **Relatório de atividades**: 2016. [S. l.], 2016. Disponível em: <https://bit.ly/39cNVyW>. Acesso em: 22 mar. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **A iniciativa privada e o espírito público: a evolução da ação social das empresas privadas no Brasil**. Brasília: Editora Ipea, 2006.

INSTITUTO ETHOS. **Primeiros passos para a responsabilidade social empresarial**. São Paulo: Ethos, 2001.

INSTITUTO ETHOS. **Sobre o Instituto**. [S. l.], 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2Ndx32j>. Acesso em: 24 out. 2019.

INSTITUTO NATURA. **ADE/Granfpolis**. Curitiba, [S. I.]. Disponível em: <https://bit.ly/2BHV50p>. Acesso em: 10 set. 2018.

INSTITUTO NATURA. **Estatuto Social**. [S. I.], 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2M75kjY>. Acesso em: 1º dez. 2019.

INSTITUTO NATURA. **Quem somos: conheça melhor**. [S. I.], 2019a. Disponível em: <http://bit.ly/2NmZKcK>. Acesso em: 10 fev. 2019.

INSTITUTO NATURA. **Regime de colaboração que acreditamos**. [S. I.], 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2V728Xx>. Acesso em: 1º dez. 2017.

INSTITUTO NATURA. **Relatório anual**: 2011. [S. I.], 2012. Disponível em: <http://bit.ly/2XgfVwY>. Acesso em: 3 set. 2018.

INSTITUTO NATURA. **Relatório anual**: 2016. [S. I.], 2016. Disponível em: <http://bit.ly/2XgfVwY>. Acesso em: 3 set. 2018.

INSTITUTO NATURA. **Vamos falar de gestão educacional? Conheça a RAE e o Conviva Educação**. [S. I.], 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2VkJdkL>. Acesso em: 1º dez. 2019.

INSTITUTO POSITIVO. **ADE/CoGemfri**. Curitiba, [S.I.]. Disponível em: <http://bit.ly/2EqRHJc>. Acesso em: 10 set. 2018.

INSTITUTO POSITIVO. Arranjos de desenvolvimento da educação ADE/Granfpolis – resultados 2017. **ADE Granfpolis/IP**. Curitiba, 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2Mc3TB4>. Acesso em: 18 dez. 2019.

INSTITUTO POSITIVO. Programa arranjos de desenvolvimento da educação: ADE/Granfpolis – resultados 2015/2016. **ADE Granfpolis/IP**. Curitiba, 2016. Disponível em: <http://bit.ly/2Mc3TB4>. Acesso em: 18 dez. 2019.

INSTITUTO PRO BONO. **Manual do Terceiro Setor**. [S.I.]. São Paulo. Disponível em: <http://bit.ly/2tX8iRY>. Acesso em: 13 jul. 2019.

INSTITUTO UNIBANCO. **Gestão escolar para resultados de aprendizagem**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://bit.ly/2BHdYk2>. Acesso em: 20 dez. 2018.

INSTITUTO UNIBANCO. **História**. Rio de Janeiro, [S.I.]. Disponível em: <http://bit.ly/2TgvdCC>. Acesso em: 2 fev. 2019.

JESSOP, Robert. **The future of the capitalist state**. Cambridge: Polity Press, 2002.

JOHNSON, Allan. **Dicionário de sociologia**: guia prático da linguagem sociológica. Rio de Janeiro: Zahar ed., 1997.

KANIA, John; KRAMER, Mark. Collective impact. **Stanford Social Innovation Review**, p. 36-41, winter, 2011.

KANT, Immanuel. **Crítica da razão prática**. Buenos Aires: Ateneo, 1951.

KANT, Immanuel. **Crítica da razão pura**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.

KRAWCZYK, Nora. Ensino médio: empresários dão as cartas na escola pública. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, n. 126, p. 21-41, mar. 2014.

KRAWCZYK, Nora. O Plano Decenal de Educação Estadual: reflexões para pensar os desafios do ensino médio. In: ALBUQUERQUE, Glaucia M. T; FARIAS, Isabel Maria S; RAMOS, Jeannette F. P (org.). **Política e gestão educacional: contextos e práticas**. Fortaleza: UECE, 2002.

LACERDA, Guilherme. **Diagnóstico: desafios do regime de colaboração**. Trabalho apresentado no Seminário “Pacto Federativo na Educação Brasileira: desafios e caminhos”. TCU/TPE, Brasília, 2018. Mimeografado.

LACERDA, Guilherme. **Sistema Nacional de Educação**. 2019. 1 arquivo mp4 (01:35:51). Color. CÂMARA DOS DEPUTADOS, Brasília, 2019. Disponível em <http://bit.ly/2XNjbnp>. Acesso em: 15 jul. 2019.

LAIA, Aline Carla Batista de. **Todos pela educação? o papel do Instituto Ayrton Senna**. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação, contextos contemporâneos e demandas populares) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

LECLERC, Gesuína de Fátima Elias. **O conceito normativo do regime de colaboração enquanto construção e ampliação de espaços públicos de direitos: mediações no percurso institucional da atuação do Prof. Dr. Neroaldo Pontes de Azevedo**. 2007. 227 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2007.

LIMA, Licínio C. Privatização lato sensu e impregnação empresarial na gestão da educação pública. **Currículo Sem Fronteiras**, v. 18, n. 1. 2018.

LIMA, Marcelo. Políticas de qualificação e o esvaziamento do direito à educação. **Trabalho necessário**, v. 16, p. 5-17, 2018.

LORDÊLO, José Albertino Carvalho. **Publicização da gestão escolar na Bahia: descentralização ou desresponsabilização do Estado?** 2003. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2003.

MACHADO, Daienne Amaral. **Políticas públicas interfederativas: coordenação na implementação do Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic) do Ceará**. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

MAFASSIOLI, Andreia da Silva. **Plano de Ações Articuladas: uma avaliação da implementação no município de Gravataí/RS**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

MAIA, Maria Irani Mendes. **O Paic como política de responsabilização e gestão por resultados**: a experiência de Limoeiro do Norte – CE na voz de seus protagonistas. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação e Ensino) - Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2016.

MAINARDES, Jefferson. A pesquisa no campo da política educacional: perspectivas teórico-epistemológicas e o lugar do pluralismo. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 23, 2018.

MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, Maria Inês. Um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. Entrevistado: Stephen Ball. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.

MANZONI, Leandro. 21 fatos curiosos sobre o bilionário Jorge Paulo Lemann. **Revista Forbes**. 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2QLfgRL>. Acesso em: 10 jan. 2018.

MARQUES, Fernanda Castro. **Formação continuada de professores no “Programa de Alfabetização na Idade Certa” (Paic)**: peça-chave para o sucesso da política educacional cearense? 2018. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.

MARTINS, André Silva. A relação Estado e sociedade civil no governo Lula. **Universidade e Sociedade**, ano XIII, n. 32, 2004.

MARTINS, Erika Moreira. **Todos pela Educação?** Como os empresários estão determinando a política educacional brasileira. Rio de Janeiro: Lamparina, 2016.

MC CLATCHY, Steve. **O poder da decisão**: impacto no trabalho, redução do estresse, liderança inteligente. São Paulo: Cultrix, 2016.

MCE - MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO. **Quem somos**. [S. l.], 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2DKwOqD>. Acesso em: 17 jan. 2019a.

MCE - MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO. **Guia de regime de colaboração estados-municípios**. [S.l.], 2019b.

MCE - MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO. **A colaboração intermunicipal no Brasil**: iniciativas para a melhoria da Educação pública e o fortalecimento dos municípios. [S.l.], 2019c.

MCE - MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO. **Movimento Colabora**: relatório anual 2019. Disponível em: <http://bit.ly/376MVfu>. Acesso em: 15 jan. 2019d.

MCE - MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO. **Planejamento estratégico 2019/2020** - Versão detalhada. [S. l.], 2018. Mimeografado.

MCGANN, James. **TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports**. Pennsylvania: [s. n.], 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2DJPvw3>. Acesso em: 10 dez. 2018.

MEDEIROS, Islayne Monalisa da Silva, **A atuação do Instituto Natura na educação pública brasileira (2010-2014)**. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015.

MELGAREJO, Mariano Moura. **A agenda do Banco Interamericano de Desenvolvimento para a educação**: um estudo do acordo com a rede municipal de educação de Florianópolis. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Florianópolis, 2017.

MILANI FILHO, Marco Antônio Figueiredo. Responsabilidade social e investimento social privado: entre o discurso e a evidenciação. **Rev. Contab. Finanç.**, São Paulo, v. 19, n. 47, p. 89-101, ago. 2008.

MILÉO, Irlanda do Socorro de Oliveira. **Sistemas municipais de ensino e o instituto Ayrton Senna na Amazônia paraense**. 2013. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

MIRANDA, Aline Barbosa de. **Os impasses das ações de duas organizações do terceiro setor na educação pública mineira e paulista na primeira década de 2000**. 2013. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

MODESTO, Paulo. Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil. **Revista Dir. Adm.**, Rio de Janeiro, n. 214, p. 55-68, out./dez. 1998.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MOTTA, Fernando Prestes. O estruturalismo na teoria das organizações. **Rev. Adm. Empres.**, São Paulo, v. 10, n. 4, p. 23-41, dez. 1970.

MOURA, Grupo. **Instituto Conceição Moura contribui para transformação social de Belo Jardim**. [S.l.]. Disponível em: <http://bit.ly/2rboz4Q>. Acesso em: 18 dez. 2019.

MOVIMENTO PELA BASE NACIONAL COMUM. **Quem somos** – pessoa. [S. l.], 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2GOAdYO>. Acesso em: 17 fev. 2019.

NASCIMENTO, Maria Luzirene Oliveira do. **O Pronatec no âmbito das políticas públicas de educação profissional**: da dualidade estrutural à mercantilização da qualificação profissional. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) - Fundação Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2016.

NATURA. **Natura & Co**: nova marca corporativa celebra união entre Natura, Aesop e The Body Shop. 5 set 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2Y27jhL>. Acesso em: 21 jul. 2019.

NICOLETI, Joao Ernesto. **Arranjos de desenvolvimento da educação**: uma alternativa partilhada de gestão municipal da educação. 2014. Tese (Doutorado em Educação Escolar) - Universidade Estadual Paulista Júlio De Mesquita Filho/Araraquara, Araraquara, 2014.

NOGUEIRA, Ticiana Andréa Sales. **Terceiro setor e administração pública: proposições jurídicas para melhoria do regime de colaboração entre organizações da sociedade civil de interesse público e entes públicos**. 2004. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

OBSERVATÓRIO DO PNE. **O Observatório**. [S. l.], 2019. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/observatorio>. Acesso em: 20 fev. 2019.

OLIVEIRA, Cleiton de; GANZELI, Pedro. Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1031-1047, dez. 2013.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico**. 31. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2013.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 739-760, out. 2009.

OLIVEIRA, Sidney Benedito de. **Ação social e terceiro setor no Brasil**. 2005. Dissertação (Mestrado em Economia) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

PARCEIROS VOLUNTÁRIOS. **Filantropocapitalismo: a nova ordem mundial**. 2015. Disponível em: <http://bit.ly/38UNTgb>. Acesso em: 18 dez. 2019.

PEIXOTO, Edson Maciel. **A atuação do legislativo municipal no processo de deliberação das políticas públicas para a educação**: "em discussão", "encerrada a discussão", "chamada para votação". 2015. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2015.

PERONI, Vera Maria Vidal; CAETANO, Maria Raquel. O público e o privado na educação: projetos em disputa? **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 9, n. 17, p. 337-352, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://bit.ly/2M2HDtX>. Acesso em: 20 jul. 2019.

PERONI, Vera. As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da terceira via. **Currículo sem Fronteiras**, v. 13, n. 2, p.234-255, 2013. Disponível em: <http://bit.ly/2SrXluf>. Acesso em: 6 set. 2014.

PERONI, Vera. O público e o privado na gestão e financiamento de sistemas educacionais públicos: um estudo dos programas da Rede Vencer. In: ALBUQUERQUE, Gláucia; FARIAS, Isabel Maria; RAMOS, Jeannette. **Política e gestão educacional: contextos e práticas**. Fortaleza: UECE, 2008.

PERONI, Vera. O público e o privado na gestão e financiamento de sistemas educacionais públicos: um estudo dos programas da Rede Vencer, coordenado pelo Instituto Ayrton Senna. In: **SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO**, 23., 2007, Porto Alegre. **Anais [...]**. Porto Alegre, 2007.

PERONI, Vera. **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação.** Brasília: Liber Livro, 2013.

PERONI, Vera; ADRIÃO, Thereza (org.). Privatização da educação no contexto da(s) “Terceira(s) Via(s)”: uma caracterização em análise. **Currículo sem Fronteiras**, v. 13, n. 2, p. 234-255. 2013.

PERONI, Vera; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educ. Soc.**, v. 30, n. 108, p. 761-778, 2009.

PINA, Leonardo Docena. **Responsabilidade social e educação escolar: o projeto de educação básica da “direita para o social” e suas repercussões na política educacional do Brasil contemporâneo.** 2016. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016 .

PINHEIRO, Dalessandro de Oliveira. **O movimento “Todos Pela Educação”:** o público, o privado e a disputa de projetos educacionais no Brasil. 2018. Tese (Doutorado em educação) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

PINO, Ivany Rodrigues; ROSSI, Vera Lúcia Sabongi de. Revista Educação & Sociedade - 40 anos: entre lembranças e sonhos. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n. 142, p. 1-15, jan. 2018

PIRES, Daniela de Oliveira. **A construção histórica da relação público-privada na promoção do direito à educação no Brasil.** 2015 Tese (Doutorado em educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

PIRES. Daniela de Oliveira. **A configuração jurídica da relação público-privada entre a rede municipal de ensino de Sapiranga e o Instituto Ayrton Senna.** 2009. Dissertação (Mestrado em educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

PNUD/IPEA. **Relatório sobre desenvolvimento humano no Brasil 1996.** Brasília: PNUD: Ipea, 1996.

PULHEZ JÚNIOR, Newton Vasconcelos. **Análise da caracterização das instituições privadas sem fins lucrativos na legislação brasileira no período republicano.** 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Rio Claro, 2010.

RABELO, Clotenir Damasceno. Coordenação e colaboração federativa na política e gestão da formação continuada de professores de 2003 a 2006. **Research, Society and Development**, v. 7, p. 1-21, 2018.

RAMOS, Jeannette Filomeno Pouchain. Regime de colaboração e garantia do direito ao ensino médio. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 26., 2013, Recife. **Anais** [...]. Recife, 2013.

RAUD-MATTEDI, Cécile. A construção social do mercado em Durkheim e Weber: análise do papel das instituições na sociologia econômica clássica. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 127-142, fev. 2005.

RED LATINOAMERICANA POR LA EDUCACIÓN (REDUCA). **Quiénes somos**. [S. l.] 2019. Disponível em: <http://reduca-al.net/nosotros>. Acesso em: 10 fev. 2019.

REDE DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL EM EDUCAÇÃO. **O que é a Rede?** [S. l.]. 2019. Disponível em: <http://www.redeintermunicipaledu.com.br/o-que-e-a-rede>. Acesso em: 18 dez. 2019.

RÉMOND, Renê. **Por uma história política**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

RHODES, R. A. W. The New governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

RIBEIRO, José Querino. **Ensaio de uma teoria da administração escolar**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1982.

ROSA, Sanny Silva da. Privatizações da educação e novas subjetividades: contornos e desdobramentos das políticas (pós) neoliberais. Entrevistado: Stephen Ball. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 53, p. 457-466, 2013.

SÁNCHEZ DE PUERTA TRUJILLO, Fernando. Los tipos ideales en la práctica: significados, construcciones, aplicaciones, **Empiria: Revista de Metodología de Ciencias Sociales**, Madri (Espanha), n. 11, enero/jun. 2006.

SANTOS, Paula Santana. **Investimento social privado e políticas educacionais: um olhar sobre as organizações brasileiras**. 2018. Dissertação (Mestrado em Análise de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

SARI, Marisa Timm. **Regime de colaboração intergovernamental na educação: a experiência do Rio Grande do Sul**. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

SATHLER, Luciano Guimarães Rosa. **Governança no terceiro setor: estudo descritivo-exploratório do comportamento de conselhos curadores de fundações empresariais no Brasil**. 2008. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo, 2008.

SCHLUCHTER, Wolfgang. Acción, orden y cultura: estudios para un programa de investigación en conexión con Max Weber. **Prometeo**: Buenos Aires, 2011.

SCHUTZ, Alfred. **Sobre fenomenologia e relações sociais**. Petrópolis: Vozes, 2012.

SEGATTO, Catarina Ianni. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental**. 2015. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

SELL, Carlos Eduardo. Racionalidade e racionalização em Max Weber. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 27, n. 79, p. 153-172, jun. 2012.

SELL, Carlos Eduardo. **Max Weber e a racionalização da vida**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2013.

SHIROMA, Eneida Oto. **Redes de políticas públicas e governança da educação: pesquisando a convergência das políticas para docentes nas agendas para a próxima década**. Relatório de Pesquisa. [S. l.], 2016. Mimeografado.

SHIROMA, Eneida Oto. Redes sociais e hegemonia: apontamentos para estudos de política educacional. In: AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; LARA, Ângela Mara de Barros (org.). **Políticas para a educação: análises e apontamentos**. Maringá: EdUEM, 2011.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Garcia. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva: Revista do Centro de Ciências da Educação**, Florianópolis, n. 2, p. 427-446, 2005.

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. Estado, capital e educação: reflexões sobre hegemonia e redes de governança. **Revista Educação e Fronteiras On-Line**, v. 4, n. 11, p. 21-38. 2014.

SILVA, Isleide Barbosa. **O pacto federativo na construção do Sistema Nacional de Educação**. 2013. 125 f. Dissertação (Mestrado em Educação) — Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SILVA, Juliana Argollo. **Os Arranjos de Desenvolvimento de Educação (ADE): regime de colaboração de novo tipo e mecanismo de reformulação do Sistema Nacional de Educação sob a direção do empresariado brasileiro**. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Rio De Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

SILVA, Viviane Regina da. *Policy advocacy*: contribuições para a construção de um conceito a partir de uma revisão sistemática da literatura. **Revista da Esmesc**, v. 24, n. 30, p. 395-417, 2017.

SOUZA, Leila D'arc. **A reforma do Estado e a cultura da gestão empresarial na escola pública**. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SOUZA, Rosilene Rodrigues da Silva. **Projeto "Educação Repaginada" de Salto/SP: contradições de uma alternativa à adoção de "sistemas privados de ensino"**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

STONE, Diane. Private authority, scholarly legitimacy and political credibility: Think tanks and informal diplomacy. In: BIELER, Andreas; HIGGOTT, Richard; UNDERHILL, Geoffrey. **Non-State Actors and Authority in the Global System**. London: Taylor & Francis. 2000.

TAVARES, Alessandra Schettino. **O federalismo cooperativo no Brasil: o perfil do Estado brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988**. 2009. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009.

TEIXEIRA, Glecenir Vaz. **A participação do setor privado na educação básica pública em municípios mineiros**. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

TELLO, César; MAINARDES, Jefferson. Revisitando o enfoque das epistemologias da política educacional. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa: UEPG, v. 10, n. 1, p. 153-178, jan./abr. 2015.

THOMPSON, Edward P. **A miséria da teoria ou um planetário de erros**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

TPE - TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Educação Já!** [S. l.], 2018. Disponível em: <http://bit.ly/35qe4sq>. Acesso em: 20 dez. 2018.

TPE - TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Nossa história: Todos pela Educação**, [S. l.]. Disponível em: <http://bit.ly/2sMJn3k>. Acesso em: 20 ago. 2018.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Editoria Unesp, 2006.

TRAGTENBERG, Maurício. Relações de poder na escola. **Lua Nova**, São Paulo, v. 1, n 4, p. 68-72, mar. 1985.

UNDIME. Movimento Colabora faz levantamento de práticas de regime colaboração no BRASIL. **Undime**, [S. l.], 28 ago. 2017.

VALDEVINO, Felipe Gonçalves. **Políticas de accountability como estratégia para a consolidação do gerencialismo na educação pública cearense (2007-2014) campina**. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2018.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 2011.

WEBER, Max. **Conceitos básicos de sociologia**. São Paulo: Centauro, 2002.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Brasília: EdUnB, 2012. v. 1.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. São Paulo: Cortez, 2016a.

WEBER, Max. **História geral da economia**. São Paulo: Centauro Editora, 2006.

WEBER, Max. **Metodologia das ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2016.

APÊNDICES

APÊNDICE A – BANCO DE DADOS PARA COMPOSIÇÃO DAS FIGURAS 2 E 11

Conforme apresentado na nota de rodapé 25, utilizamos, na elaboração das Figuras 2 e 11, o software de código aberto e download gratuito,¹⁰⁴ denominado Gephi, usado

[...] para visualização e análise de rede. Ajuda os analistas de dados a revelar intuitivamente padrões e tendências, destacar valores discrepantes e contar histórias com seus dados. Ele usa um mecanismo de renderização 3D para exibir grandes gráficos em tempo real e acelerar a exploração. O Gephi combina funcionalidades integradas e arquitetura flexível para: explorar, analisar, espacializar, filtro, grupo, manipular, exportação todos os tipos de redes. O Gephi é baseado em um paradigma de visualização e manipulação que permite a qualquer usuário descobrir redes e propriedades de dados. Além disso, ele foi projetado para seguir a cadeia de um estudo de caso, do arquivo de dados aos bons mapas imprimíveis (GEPHI, 2019).

Para análise, o software requer a elaboração de um banco de dados em formato de planilha e extensão .csv (usado para armazenar dados que podem ser interpretados em programas como Microsoft Excel entre outros),¹⁰⁵ para posterior importação e tratamento no *Gephi* versão 0.9.2, relacionando os itens (entidades) em colunas. Para este estudo, elaborou-se o banco de dados a partir da identificação das entidades como parceiras ou integrantes, indicadas como “Alvo” (coluna (TARGET), conforme pesquisa a partir dos sites apresentados ao final, utilizados e identificados no bando como “Fontes” (coluna SOURCE). Foram consideradas, para tanto, as seguintes informações:

- a) entidades que compõem o MCE (SOURCE);
- b) entidades parceiras, mantenedoras e/ou colaboradoras citadas nos respectivos sites listados (TARGET).

Atribuem-se pesos (WHEIGHT –relevância das instituições citadas) sempre 1, pois, para a elaboração das figuras, interessava identificar as conexões com as instituições que exerceram eventual influência na formação da rede.

Assim constitui-se o seguinte banco de dados:

¹⁰⁴ Disponível em: <https://gephi.org/users/download/>. Acesso em: 31 dez. 2019.

¹⁰⁵ O uso do software exigiu que a implementação do banco de dados se realizasse prescindindo de todo tipo de acentuação e caractere especial no registro das entidades identificadas.

SOURCE	TARGET	WHEIGHT
BID	FGV	1
BID	Unicef	1
Fundacao Itau Social	Acesa	1
Fundacao Itau Social	Avante	1
Fundacao Itau Social	Cedac	1
Fundacao Itau Social	Ceert	1
Fundacao Itau Social	Cenpec	1
Fundacao Itau Social	Cieds	1
Fundacao Itau Social	Crei	1
Fundacao Itau Social	FCC	1
Fundacao Itau Social	Fundacao Lemann	1
Fundacao Itau Social	Fundacao Roberto Marinho	1
Fundacao Itau Social	H+K Desenvolvimento Humano e Institucional	1
Fundacao Itau Social	ICEP	1
Fundacao Itau Social	ICEP	1
Fundacao Itau Social	IMPA	1
Fundacao Itau Social	Instituto Alpargatas	1
Fundacao Itau Social	Instituto Avisa La	1
Fundacao Itau Social	Instituto Itau Social	1
Fundacao Itau Social	Instituto Maria e Joao Aleixo	1
Fundacao Itau Social	Instituto Natura	1
Fundacao Itau Social	Instituto Rodrigo Mendes	1
Fundacao Itau Social	Instituto Sidarta	1
Fundacao Itau Social	Instituto Unibanco	1
Fundacao Itau Social	IQE	1
Fundacao Itau Social	Itau Cultural	1
Fundacao Itau Social	Oficina Municipal	1
Fundacao Itau Social	Projeto Comunitario Sorriso da Crianca	1
Fundacao Itau Social	Rede de Consorcios Intermunicipais	1
Fundacao Itau Social	Undime	1
Fundacao Itau Social	Unicef	1
Fundacao Lemann	Associaca Bem Comum	1
Fundacao Lemann	Articule	1
Fundacao Lemann	Cenpec	1
Fundacao Lemann	Centro Ruth Cardoso	1
Fundacao Lemann	CIEB	1
Fundacao Lemann	CLP	1
Fundacao Lemann	Columbia University	1
Fundacao Lemann	Consed	1
Fundacao Lemann	Consed	1
Fundacao Lemann	Daqui pra fora	1
Fundacao Lemann	Ensina Brasil	1
Fundacao Lemann	FGV	1
Fundacao Lemann	Fundacao Victor Civita	1

SOURCE	TARGET	WHEIGHT
Fundacao Lemann	Gerando Falcoes	1
Fundacao Lemann	Gife	1
Fundacao Lemann	Google	1
Fundacao Lemann	Graded	1
Fundacao Lemann	ICEP	1
Fundacao Lemann	Iede	1
Fundacao Lemann	Instituto Canoa	1
Fundacao Lemann	Instituto Four	1
Fundacao Lemann	Instituto Lod do Tenis Feminino	1
Fundacao Lemann	Instituto Natura	1
Fundacao Lemann	Instituto Proa	1
Fundacao Lemann	Instituto Rodrigo Mendes	1
Fundacao Lemann	Instituto Sou da Paz	1
Fundacao Lemann	Instituto Unibanco	1
Fundacao Lemann	Itau BBA	1
Fundacao Lemann	Jeduca	1
Fundacao Lemann	Khan Academy	1
Fundacao Lemann	Letrus	1
Fundacao Lemann	MIT	1
Fundacao Lemann	Movimento Colabora Educacao	1
Fundacao Lemann	Movimento Mapa Educacao	1
Fundacao Lemann	Omidyar Network	1
Fundacao Lemann	Parceiros da Educacao	1
Fundacao Lemann	Pela Democracia	1
Fundacao Lemann	Qedu	1
Fundacao Lemann	Raps	1
Fundacao Lemann	Todos pela Educacao	1
Fundacao Lemann	Undime	1
Fundacao Lemann	Universidade de Harvard	1
Fundacao Lemann	Universidade de Oxford	1
Fundacao Lemann	Universidade de Stanford	1
Fundacao Lemann	University of St. Gallen	1
Instituto Ayrton Senna	A.BRANCO	1
Instituto Ayrton Senna	Accenture	1
Instituto Ayrton Senna	Amil	1
Instituto Ayrton Senna	Arcos Dorados	1
Instituto Ayrton Senna	Athie Whonrat	1
Instituto Ayrton Senna	Bayer	1
Instituto Ayrton Senna	BCG	1
Instituto Ayrton Senna	BNP Paribas	1
Instituto Ayrton Senna	Boeing	1
Instituto Ayrton Senna	BSocial	1
Instituto Ayrton Senna	Buscape	1
Instituto Ayrton Senna	Castrol	1
Instituto Ayrton Senna	CCR	1

SOURCE	TARGET	WHEIGHT
Instituto Ayrton Senna	Cielo	1
Instituto Ayrton Senna	Cinepolis	1
Instituto Ayrton Senna	Compactor	1
Instituto Ayrton Senna	Contacom	1
Instituto Ayrton Senna	Corporate Foundation	1
Instituto Ayrton Senna	Dinamize	1
Instituto Ayrton Senna	DOTZ	1
Instituto Ayrton Senna	EAZ Participacoes	1
Instituto Ayrton Senna	Editora MOL	1
Instituto Ayrton Senna	English Life	1
Instituto Ayrton Senna	Fedex	1
Instituto Ayrton Senna	FMC	1
Instituto Ayrton Senna	Fundacao Banco do Brasil	1
Instituto Ayrton Senna	Fundacao Volkswagen	1
Instituto Ayrton Senna	Galzerano	1
Instituto Ayrton Senna	GFK	1
Instituto Ayrton Senna	Grupo Verzani & Sandrini	1
Instituto Ayrton Senna	Henkel	1
Instituto Ayrton Senna	Iamar	1
Instituto Ayrton Senna	Innova	1
Instituto Ayrton Senna	Instituto Cyrela	1
Instituto Ayrton Senna	Instituto FAR	1
Instituto Ayrton Senna	Instituto MRV	1
Instituto Ayrton Senna	Instituto Natura	1
Instituto Ayrton Senna	Instituto Positivo	1
Instituto Ayrton Senna	Instituto Ribeirao 2030	1
Instituto Ayrton Senna	Integration	1
Instituto Ayrton Senna	INTELIGENTE	1
Instituto Ayrton Senna	IPSOS BRASIL	1
Instituto Ayrton Senna	IQE	1
Instituto Ayrton Senna	Itau	1
Instituto Ayrton Senna	Itau Card	1
Instituto Ayrton Senna	J. P. Morgan	1
Instituto Ayrton Senna	Kallas	1
Instituto Ayrton Senna	Kia	1
Instituto Ayrton Senna	Lenovo	1
Instituto Ayrton Senna	Linx	1
Instituto Ayrton Senna	Localiza	1
Instituto Ayrton Senna	Maclaren Sao Paulo	1
Instituto Ayrton Senna	MELLITA	1
Instituto Ayrton Senna	Microsoft	1
Instituto Ayrton Senna	Miguel Consultoria Juridica	1
Instituto Ayrton Senna	MMSO ADV	1
Instituto Ayrton Senna	MRJ Adv	1
Instituto Ayrton Senna	MULTIPLUS	1

SOURCE	TARGET	WHEIGHT
Instituto Ayrton Senna	New i	1
Instituto Ayrton Senna	P & G	1
Instituto Ayrton Senna	PBKids	1
Instituto Ayrton Senna	PEIXOTO E CURY ASSOCIADOS	1
Instituto Ayrton Senna	Perflex	1
Instituto Ayrton Senna	Regispel	1
Instituto Ayrton Senna	RG Midia	1
Instituto Ayrton Senna	Saint Paul	1
Instituto Ayrton Senna	Sanhidrel	1
Instituto Ayrton Senna	SAP	1
Instituto Ayrton Senna	Serasa Sperian	1
Instituto Ayrton Senna	Stefanini	1
Instituto Ayrton Senna	Suzano Papel e Celulose	1
Instituto Ayrton Senna	THINK CELL	1
Instituto Ayrton Senna	Thomson Reuters	1
Instituto Ayrton Senna	Tradicao	1
Instituto Ayrton Senna	UBS	1
Instituto Ayrton Senna	Visa	1
Instituto Ayrton Senna	VIVO	1
Instituto Conceicao Moura	Alana	1
Instituto Conceicao Moura	Arte em Cantos	1
Instituto Conceicao Moura	Ashoka	1
Instituto Conceicao Moura	Automatica	1
Instituto Conceicao Moura	Coda	1
Instituto Conceicao Moura	Eco Jardim	1
Instituto Conceicao Moura	Espaco Ciencia	1
Instituto Conceicao Moura	Far Lab Recife	1
Instituto Conceicao Moura	Filantropia	1
Instituto Conceicao Moura	Gife	1
Instituto Conceicao Moura	Governador de Pernambuco	1
Instituto Conceicao Moura	IFPE	1
Instituto Conceicao Moura	Instituto Natura	1
Instituto Conceicao Moura	Itemm	1

SOURCE	TARGET	WHEIGHT
Instituto Conceicao Moura	JA Pernambuco	1
Instituto Conceicao Moura	Neoenergia	1
Instituto Conceicao Moura	Origem	1
Instituto Conceicao Moura	Pontilhado Cinematografico	1
Instituto Conceicao Moura	Prefeitura Belo Jardim	1
Instituto Conceicao Moura	Robo Livre	1
Instituto Conceicao Moura	Sebrae	1
Instituto Conceicao Moura	SESC	1
Instituto Natura	Avante	1
Instituto Natura	BCG	1
Instituto Natura	BID	1
Instituto Natura	Cedac	1
Instituto Natura	CEIPE	1
Instituto Natura	Cidade Escola Aprendiz	1
Instituto Natura	CIEB	1
Instituto Natura	CLP	1
Instituto Natura	Consed	1
Instituto Natura	Conviva Educacao	1
Instituto Natura	CREA-UB	1
Instituto Natura	Ensina Brasil	1
Instituto Natura	FIESC	1
Instituto Natura	FNP	1
Instituto Natura	Fucape	1
Instituto Natura	Fundacao Itau Social	1
Instituto Natura	Fundacao Lemann	1
Instituto Natura	Fundacao Maria Cecilia Souto Vidigal	1
Instituto Natura	Fundacao Roberto Marinho	1
Instituto Natura	Fundacao SM	1
Instituto Natura	Fundacao Telefonica Vivo	1
Instituto Natura	Fundacao Victor Civita	1
Instituto Natura	ICE	1
Instituto Natura	ICEP	1
Instituto Natura	Instituto Arapyao	1
Instituto Natura	Instituto Ayrton Senna	1
Instituto Natura	Instituto C & A	1
Instituto Natura	Instituto Conceicao Moura	1
Instituto Natura	Instituto Humanize	1
Instituto Natura	Instituto Inspirare	1

SOURCE	TARGET	WHEIGHT
Instituto Natura	Instituto Lina Galvani	1
Instituto Natura	Instituto Peninsula	1
Instituto Natura	Instituto Positivo	1
Instituto Natura	Instituto Sonho Grande	1
Instituto Natura	Instituto Unibanco	1
Instituto Natura	Instituto Votorantim	1
Instituto Natura	Itau BBA	1
Instituto Natura	Jeduca	1
Instituto Natura	Movimento Colabora Educacao	1
Instituto Natura	Niase	1
Instituto Natura	Parceiros da Educacao	1
Instituto Natura	Porticus	1
Instituto Natura	Porvir	1
Instituto Natura	Qedu	1
Instituto Natura	Todos pela Educacao	1
Instituto Natura	UFSCAR	1
Instituto Natura	Vetor Brasil	1
Instituto Positivo	AMFRI	1
Instituto Positivo	Elo Facilites	1
Instituto Positivo	Granfpolis	1
Instituto Positivo	Grupo Risolandia	1
Instituto Positivo	Instituto Ayrton Senna	1
Instituto Positivo	Sodexo	1
Instituto Positivo	SPVS	1
Instituto Unibanco	Acao Educativa	1
Instituto Unibanco	Baoba	1
Instituto Unibanco	Cedac	1
Instituto Unibanco	Ceert	1
Instituto Unibanco	Cenpec	1
Instituto Unibanco	Consed	1
Instituto Unibanco	Educacao na veia	1
Instituto Unibanco	Elas	1
Instituto Unibanco	FCC	1
Instituto Unibanco	FGV	1
Instituto Unibanco	Folha de Sao Paulo	1
Instituto Unibanco	Fundacao Itau Social	1
Instituto Unibanco	Fundacao Lemann	1
Instituto Unibanco	Fundacao Santillana	1
Instituto Unibanco	Gepem	1
Instituto Unibanco	Gife	1
Instituto Unibanco	Governo do Estado do Ceara	1
Instituto Unibanco	Governo do Estado do Espirito Santo	1
Instituto Unibanco	Governo do Estado do Mato Grosso	1
Instituto Unibanco	Governo do Estado do Piaui	1
Instituto Unibanco	Governo do Rio Grande do Norte	1

SOURCE	TARGET	WHEIGHT
Instituto Unibanco	IMJA	1
Instituto Unibanco	Insper	1
Instituto Unibanco	Inspirare	1
Instituto Unibanco	Instituto Natura	1
Instituto Unibanco	Instituto Ayrton Senna	1
Instituto Unibanco	Instituto Rodrigo Mendes	1
Instituto Unibanco	Itau BBA	1
Instituto Unibanco	Jeduca	1
Instituto Unibanco	Laboratorio de Educacao	1
Instituto Unibanco	Movimento Colabora Educacao	1
Instituto Unibanco	Movimento pela Base Nacional Comum	1
Instituto Unibanco	Observatorio das Favelas	1
Instituto Unibanco	ONU Mulheres	1
Instituto Unibanco	PUC-SP	1
Instituto Unibanco	Quero na Escola	1
Instituto Unibanco	Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliacao	1
Instituto Unibanco	Secretaria de Estado de Educacao de Goias	1
Instituto Unibanco	Todos pela Educacao	1
Instituto Unibanco	UFSCAR	1
Instituto Unibanco	USP	1
Movimento Colabora Educacao	BID	1
Movimento Colabora Educacao	Fundacao Itau Social	1
Movimento Colabora Educacao	Fundacao Lemann	1
Movimento Colabora Educacao	Instituto Ayrton Senna	1
Movimento Colabora Educacao	Instituto Conceicao Moura	1
Movimento Colabora Educacao	Instituto Natura	1
Movimento Colabora Educacao	Instituto Positivo	1
Movimento Colabora Educacao	Instituto Unibanco	1
Movimento Colabora Educacao	Todos pela Educacao	1
Todos pela Educacao	Antonio Carlos Pipponzi	1
Todos pela Educacao	Associacao Crescer Sempre	1
Todos pela Educacao	Burger King	1
Todos pela Educacao	Cedac	1
Todos pela Educacao	Daniel Goldberg	1
Todos pela Educacao	Editores Moderna	1

SOURCE	TARGET	WHEIGHT
Todos pela Educacao	Falconi	1
Todos pela Educacao	Familia Kishimoto	1
Todos pela Educacao	Flupp	1
Todos pela Educacao	Fundacao Bradesco	1
Todos pela Educacao	Fundacao Bradesco	1
Todos pela Educacao	Fundacao Educar Dpaschoal	1
Todos pela Educacao	Fundacao Itau Social	1
Todos pela Educacao	Fundacao Lemann	1
Todos pela Educacao	Fundacao Maria Cecilia Souto Vidigal	1
Todos pela Educacao	Fundacao Roberto Marinho	1
Todos pela Educacao	Fundacao Telefonica Vivo	1
Todos pela Educacao	Fundacao Vale	1
Todos pela Educacao	Gol	1
Todos pela Educacao	Instituto Cyrela	1
Todos pela Educacao	Instituto MRV	1
Todos pela Educacao	Instituto Natura	1
Todos pela Educacao	Instituto Peninsula	1
Todos pela Educacao	Instituto Unibanco	1
Todos pela Educacao	Instituto Votorantim	1
Todos pela Educacao	Itau BBA	1
Todos pela Educacao	Millu Vilela	1
Todos pela Educacao	Movimento Arredondar	1
Todos pela Educacao	Patri	1
Todos pela Educacao	Prisma Capital	1
Todos pela Educacao	Scheffer	1
Todos pela Educacao	Shoulder	1
Todos pela Educacao	Suzano Papel e Celulose	1

Fonte: Elaborado pelo autor.

Sites (Fontes – SOURCE) das entidades acessadas:

Nome	URL
Movimento Colabora Educação	http://movimentocolabora.org.br/instituicoes/
Banco Interamericano de Desenvolvimento	https://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/visao-geral
Fundação Itaú Social	https://www.itausocial.org.br/parceiros/
Fundação Lemann	https://fundacaolemann.org.br/parceiros

Nome	URL
Instituto Ayrton Senna	https://institutoayrtonsenna.org.br/pt-br.html
Instituto Conceição Moura	https://www.icmoura.org/
Instituto Natura	https://www.institutonatura.org.br/instituto-natura/
Instituto Positivo	http://instituto.positivo.com.br/
Instituto Unibanco	https://www.institutounibanco.org.br/parceiros/
Todos pela Educação	https://www.todospelaeducacao.org.br/pag/que-m-somos/#bloco_356

Fonte: Elaborado pelo autor.

APÊNDICE B – METODOLOGIA DO USO DO GEPHI NA ELABORAÇÃO DAS FIGURAS 2 E 11¹⁰⁶

A partir do banco de dados explicitado no APÊNDICE A, foi possível identificar as redes de relações das entidades que compõem direta e indiretamente o MCE.

Para gerar as figuras, foram utilizados: o algoritmo de dispersão *Force Atlas 2*¹⁰⁷ e o filtro *Intervalo de Grau de Saída* configurado o parâmetro de 0 a 117 para que os rótulos de saída (os nomes das entidades) pudessem ficar em destaque, permitindo melhor visualização.

Para que os *clusters*¹⁰⁸ assumissem cores diferentes, permitindo uma identificação quanto à abrangência das referências e as ligações destas individualmente, configuraram-se, na aba Estatísticas, do mesmo *software*, a partir da *Visão Geral de Rede*: o grau médio, executado a 1,115; o grau ponderado médio a 1,478; a densidade do grafo a 0,001; e a modularidade a 0,77. Após esse procedimento, na aba de Nós e *Partition*, o atributo Modularity Class, que permite diferenciação em cores nas arestas a partir dos nós (entidades).

O mapa sofreu intervenção do pesquisador de modo a dispersar as entidades secundárias, favorecendo a leitura, a identificação e possibilitando reconhecer convergências e/ou isolamentos na configuração da rede, gerando as Figuras 2 e 11. Importante registrar que o uso dos dados não possibilitou, nas figuras supracitadas, corrigir e utilizar acentuação adequada para o registro dos nomes das entidades, o que não interfere em sua identificação e nos objetivos a que se serviram.

¹⁰⁶ Parte do texto apresentado foi gentilmente cedido, inclusive como referência, pelo Instituto de Pesquisa em Educação e Educação Física (Proteoria) do Centro de Educação Física da Ufes, cujos objetos e interesses de pesquisa podem ser identificados no Diretório dos Grupos de Pesquisa do Brasil (DGP) (Disponível em: <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/2752387638625288>. Acesso em: 1º. jan.2019 e reconhecidos no site do grupo de pesquisa, disponível em: <http://proteoria.org/>. Acesso em: 1º. jan.2019).

¹⁰⁷ O *Force Atlas 2* é um algoritmo especial dirigido por força que permite a modulação das informações em tempo real a partir dos parâmetros de velocidade, gravidade, repulsão, autoestabilização e inércia. Neste estudo as configurações utilizadas foram: dissuadir *hubs* modo *LingLong*; evitar sobreposição; influência do peso nas arestas =1.0; afinação com dimensionamento =1.5, gravidade =1.5; desempenho de tolerância =1.0; opção de aproximar repulsão marcada; aproximação =0.8. Na sequência, foi utilizada a opção não sobrepor com *ratio*5.5 e *margin* 6.0.

¹⁰⁸ Cluster é um termo em inglês que significa “aglomerar” ou “aglomeração” e pode ser aplicado em vários contextos, no caso do software Gephi, significa o aglomerado de nós e as ligações entre esses nós (arestas).

ANEXO

ANEXO A – QUESTIONÁRIO DE MAPEAMENTO REALIZADO PELO MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO (2017)

Dados Cadastrais

1. Qual seu nome?
2. Qual seu telefone?
DDD (3 dígitos)
Telefone (apenas números)
3. Qual seu e-mail?
4. Qual seu cargo?
 - Dirigente/Secretário Municipal de Educação
 - Cargo de Chefia na Secretaria Municipal de Educação
 - Cargo técnico na Secretaria Municipal de Educação
 - Dirigente/Secretário Estadual de Educação
 - Cargo de Chefia na Secretaria Estadual de Educação
 - Cargo técnico na Secretaria Estadual de Educação
 - Outro (especifique)
5. Qual seu estado?
6. Qual seu município?
7. Qual o nome do órgão gestor da educação em seu município? (Caso não se aplique, preencher N/A)
8. Qual o telefone do órgão gestor da educação em seu município?
 - DDD (3 dígitos)
 - Telefone (apenas números)
9. Qual o site na Internet do órgão gestor da educação em seu município (se existente)? Caso não se aplique, preencher N/A.
10. Qual o e-mail institucional do órgão gestor da educação em seu município?

Regime de Colaboração na Educação em seu Município

Regime de colaboração é a expressão que a Constituição emprega para se referir às formas voluntárias de cooperação entre os entes federados (União, Estados e municípios). O regime de colaboração pode se estabelecer tanto horizontalmente, isto é, com entes no mesmo nível (interestadual ou intermunicipal), ou verticalmente, quando a cooperação reúne a União mais estados ou municípios, ou se dá somente entre os Estados e os municípios. São exemplos de formas do regime de colaboração no campo da educação: Consórcios, Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), Pactos Nacionais e Estaduais, programas estaduais ou municipais de participação por adesão, entre outros.

11. O município participa de alguma forma de regime de colaboração com o governo estadual?

- Pacto estadual
- Programa estadual por adesão
- Convênio
- Não sei
- Não
- Outro (especifique)

12. O município participa de alguma forma de regime de colaboração com outros municípios?

- Consórcio intermunicipal
- Arranjo de desenvolvimento da educação (ADE)
- Programa intermunicipal
- Não sei
- Não
- Outro (especifique)

13. Para você quais aspectos da gestão pública municipal são mais complexos? Ou mais difíceis de serem resolvidos? (Selecionar até 3 opções)

- Alimentação / merenda
- Atividades administrativas ou gerenciais
- Atividades de comunicação e mobilização social
- Avaliação
- Compras públicas
- Elaboração de políticas, planos ou estratégias
- Formação de gestores e/ou técnicos
- Formação de professores
- Gestão de pessoas (plano de carreira, suporte para elaboração, etc.)
- Materiais didáticos
- Transporte Escolar
- Uso compartilhado de infraestrutura
- Uso compartilhado de sistemas de informação
- Outro (especifique)

14. Sobre a(s) ação(ões) em regime de colaboração em que o município está envolvido, assinale no quadro abaixo o(s) tema(s) que é(são) objeto de colaboração com o estado:

- Alimentação / merenda
- Atividades administrativas ou gerenciais
- Atividades de comunicação e mobilização social
- Avaliação
- Compras públicas
- Elaboração de políticas, planos ou estratégias
- Formação de gestores e/ou técnicos
- Formação de professores
- Gestão de pessoas (plano de carreira, suporte para elaboração, etc.)
- Materiais didáticos
- Transporte Escolar
- Uso compartilhado de infraestrutura
- Uso compartilhado de sistemas de informação

- Não sei
- Não se aplica
- Outro (especifique)

15. Sobre a(s) ação(ões) em regime de colaboração em que o município está envolvido, assinale no quadro abaixo o(s) tema(s) que é (são) objeto de colaboração com outros municípios:

- Alimentação / merenda
- Atividades administrativas ou gerenciais
- Atividades de comunicação e mobilização social
- Avaliação
- Compras públicas
- Elaboração de políticas, planos ou estratégias
- Formação de gestores e/ou técnicos
- Formação de professores
- Gestão de pessoas (plano de carreira, suporte para elaboração, etc.)
- Materiais didáticos
- Transporte Escolar
- Uso compartilhado de infraestrutura
- Uso compartilhado de sistemas de informação
- Não sei
- Não se aplica
- Outro (especifique)

16. Sobre a(s) ação(ões) em regime de colaboração em que o município está envolvido, há alguma lei, contrato ou norma específica que a regula?

- Sim, para ação com o estado
- Sim, para ação com outro(s) município(s)
- Não sei
- Não
- Não se aplica

17. Qual alternativa melhor descreve a proposta curricular da rede?

- Não há uma proposta curricular única para todas as escolas
- A rede municipal segue diretrizes curriculares nacionais/estaduais (não desenvolveu diretrizes próprias ou complementares às existentes em nível estadual/federal)
- A rede municipal estabeleceu diretrizes complementares às nacionais e/ou estaduais
- A rede municipal desenvolveu uma proposta curricular própria, independente de outras propostas existentes
- Não sei
- Não se aplica

Colabore conosco!

18. Você aceitaria responder, em outro momento, um questionário mais detalhado sobre as ações em regime de colaboração nas quais o município está envolvido?

- Sim, aceito.
- Não, obrigado.

19. Autorizo o Movimento Colabora Educação a enviar, para o meu e-mail, informações sobre suas atividades, publicações e eventos.

- Sim, autorizo.
- Não, obrigado.

20. Autorizo os membros do Movimento Colabora Educação a enviar, para o meu e-mail, informações sobre atividades, publicações e eventos de suas organizações.

- Sim, autorizo.
- Não, obrigado.

