

Planos Nacional e Municipais de Educação da Baixada Fluminense (RJ): parcerias entre o público e privado

National and Municipal Education Plans of Baixada Fluminense (RJ): partnerships between the public and private

Alzira Batalha Alcantara

Universidade Estácio de Sá – UNESA

Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

alzirabatalha@hotmail.com

Renata Maldonado da Silva

Universidade Estadual do Norte Fluminense - UENF

r.maldonado@globo.com

Resumo

No contexto de reformulação do Estado brasileiro a partir dos anos de 1990 e da ingerência crescente da lógica empresarial na gestão pública, este texto objetiva analisar os sentidos e as implicações das relações entre o mundo público e privado na política educacional, mediante a análise de alguns aspectos do Plano Nacional de Educação do período 2014-2024 e dos planos educacionais dos treze municípios que integram a Baixada Fluminense, aprovados em 2015. A partir de uma abordagem qualitativa, com base em pesquisa bibliográfica e análise documental, o artigo buscou identificar, na relação entre o público e privado, qual meta mais contempla parcerias e sua natureza. Trata-se de um estudo exploratório, cujas conclusões mais gerais apontam que há parcerias no conjunto das estratégias dos planos analisados. Entretanto, há uma presença significativa de parcerias com instituições não públicas, sobretudo com instituições sem fins lucrativos, na meta 4 que trata da universalização do acesso à educação básica da população de quatro a dezessete anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação nos planos municipais de educação da Baixada Fluminense. Se é possível especular que o Plano Nacional tenha tido um efeito indutor sobre os municípios, é também cabível supor que a ausência de regulamentação das competências comuns, núcleo central do pacto federativo cooperativo, tem favorecido a expansão do setor privado especialmente no âmbito municipal, por meio de distintas estratégias, como os arranjos de desenvolvimento da educação, incorporado no atual plano nacional de educação

Palavras-chave: Público e privado. Parcerias. Plano Nacional de Educação. Planos Municipais de Educação. Baixada Fluminense.

Abstract

In the context of the reformulation of the Brazilian state started in the 1990s and the increasing interference of the market logic in public management, this text aims to analyze the meanings and implications of public-private partnerships in educational policies through the analysis of some aspects of the National Education Plan (NEP) drawn for the period 2014-2024 and 13 educational municipal plans for the municipalities that comprise the Baixada Fluminense which were approved in 2015. Using a qualitative approach based on bibliographical research and documentary analysis, the article seeks to identify the types of interactions between the public and private sectors, and which goals better contemplate such partnerships and also their nature. This is an exploratory study whose more general conclusions indicate that there are several types of partnerships in the set of analyzed plans. In addition, we found that there is a significant presence of partnerships with non-public institutions in the analyzed municipal plans, especially with non-profit institutions, in accord with goal 4 of the NEP that deals with the universal access to basic education for the population aged from four to seventeen years old with disabilities, global developmental disorders and high skills. It is possible to speculate that the NEP has had an inductive effect on municipalities, and it is also reasonable to assume that the lack of regulation of common competences, the central nucleus of the cooperative federative pact, has favored the expansion of the private sector especially at the municipal level for different strategies, such as the developmental arrangements for education, incorporated in the current NEP.

Keywords: Public and private. National Education Plan. Municipal Education Plan. Baixada Fluminense.

Palavras introdutórias

A Constituição Federal Brasileira (CFB) promulgada em 1988 (BRASIL, 1988) teve uma ampla participação de diversos setores da sociedade em seu processo de elaboração. Do ponto de vista jurídico, normativo e institucional, a CFB de 1988 representou grandes avanços, em especial para a educação, pois assegurou a educação como um direito social (direito público subjetivo) e também a gestão democrática na educação pública. Entretanto, diante da crise capitalista, as estratégias adotadas pela burguesia internacional, em articulação com as diferentes frações das classes dominantes nacionais redefinem o papel do Estado, sobretudo no campo das políticas sociais, acentuando, por um lado, seu perfil regulador em detrimento da sua dimensão executora e, por outro, o papel das parcerias diversificadas. A relação entre público/privado ganhou novos contornos e a lógica empresarial cada vez mais se impôs na gestão do público (PERONI, 2008). Tal movimento, com nuances diferenciadas, manteve-se na política educacional recente, sendo incorporado no âmbito do planejamento por meio dos planos educacionais.

A partir do exposto, este artigo tem como objetivo analisar as novas articulações no âmbito das esferas pública e privada, a partir da Reforma do Estado brasileiro, sobretudo mediante a identificação e análise das parcerias que estão cada vez mais presentes no planejamento educacional.

Para tanto, o artigo foi dividido em quatro partes, além desta introdução e conclusão. Inicialmente, o artigo aborda a crise estrutural do capitalismo e suas implicações nas políticas sociais, em particular naquelas relacionadas ao campo educacional. Em seguida, é feito um debate acerca da relação entre o público e o privado a partir do planejamento na política educacional recente, tendo como marcos os Planos Nacionais de Educação (PNE), aprovados no âmbito do Congresso Nacional pelas Leis 10.172/01 e 13.005/14 e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), instituído por meio do decreto federal 6094/07. Em terceiro lugar, é feita uma análise dos impasses do pacto federativo que não só comprometem objetivos da política educacional, mas também repercutem na relação entre as esferas pública e privada. Na quarta parte do texto, são apresentadas algumas considerações acerca das parcerias presentes nas metas e estratégias dos planos municipais de educação da Baixada Fluminense.

Novas relações entre o público e o privado

Neste artigo as relações entre o público e o privado são compreendidas em articulação com a reformulação pela qual passou o Estado brasileiro na década de 1990 (PERONI, 2013). Esse processo está relacionado à crise estrutural do capitalismo, ocorrida em meados da década de 1970, no qual uma de suas expressões mais fortes foi a queda crescente na taxa de lucros (ANTUNES, 1999). Em função disso, em caráter universal, a burguesia internacional desenvolveu estratégias, tais como o neoliberalismo e o projeto da Terceira Via¹, com o objetivo de recuperar parte da lucratividade que foi contida no período do *Welfare State*, no qual o Estado, neste período particularmente, tentou amortecer o conflito capital versus trabalho.

A partir de então, a crise estrutural do capital foi associada a um discurso de que o agravamento do quadro econômico foi ocasionado pela existência de um Estado excessivamente benevolente com os pobres, tendo gasto mais do que deveria. A crise fiscal teria surgido, portanto, em função da extrema amplitude do Estado e não devido às crises periódicas do modo de produção capitalista (PERONI, 2003). Em função disso, segundo a perspectiva neoliberal, o Estado teria sido o responsável pela crise, já que, mediante a promoção de políticas sociais, estaria intervindo excessivamente na economia e, conseqüentemente, atrapalhando o livre trânsito do mercado (PERONI, 2013).

De acordo com Harvey (2005, p.31), o processo de neoliberalização, mais do que um projeto utópico, “foi um projeto político de restabelecimento das condições de acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas”. No entanto, mediante o resgate das obras dos teóricos Hayek e Friedman, que defendiam ideias de liberdade pessoal associadas aos pressupostos do livre mercado, a doutrina neoliberal passou também a ser aplicada no campo político. Como soluções às contradições inerentes ao modo de produção capitalista, Hayek e Friedman propuseram a realização de um forte controle dos gastos sociais e o estabelecimento do mercado como um mecanismo auto-regulador. Além disso, os governos deveriam buscar incessantemente a estabilidade monetária. Em suma, tratou-se da construção de uma nova retórica que tinha o objetivo claro de reorganizar o aparato estatal visando recobrar as taxas de lucratividade impostas pelo capital.

¹ A Terceira Via é aqui compreendida como a proposta da social-democracia, tendo como um de seus principais teóricos Anthony Giddens.

De acordo com Peroni (2013), embora o Estado tenha sido historicamente convocado a atuar como controlador e regulador do conflito entre capital e trabalho, no contexto do chamado 'Estado mínimo', ao mesmo tempo em que reduz os direitos conquistados por algumas parcelas da classe trabalhadora, ele também permanece auxiliando o capital financeiro e produtivo, nos momentos de maior crise, como o episódio da crise norte-americana, no qual, em 2008, o Banco Central dos EUA teve que prestar socorro ao capital financeiro, com o objetivo de minimizar seus efeitos na economia mundial (CARVALHO, 2012). Essa prática, inclusive, contraria frontalmente o recorrente discurso neoliberal de 'não intervenção do Estado', revelando que, se a manutenção do capitalismo estiver em jogo, não há problema em auxiliar um dos seus principais 'parceiros'. Entretanto, defende-se neste trabalho que, embora o Estado, no modo de produção capitalista, esteja a serviço das classes dominantes, nele também estão presentes os confrontos entre as distintas frações de classes e os tensionamentos existentes na sociedade.

Ainda segundo Peroni, outro discurso que emergiu nesse contexto de crise do capitalismo, que não rompeu com a ideia de que o problema é o 'Estado', foi a proposta da Terceira Via. Amparada na perspectiva da social-democracia europeia, apesar de não defender o Estado mínimo, como na neoliberalização, o projeto da Terceira Via também reafirmou a ideia da ineficiência do setor estatal. Assim sendo, nessa perspectiva, as políticas sociais não devem ser exercidas prioritariamente pelo Estado, mas pela articulação com a sociedade civil, mediante o conceito de 'Terceiro Setor'. Segundo Peroni (2013, p.13):

Assim, o terceiro setor é uma das alternativas propostas pela Terceira Via, tanto para que o Estado não seja mais o principal executor das políticas sociais como para que o conteúdo mercantil possa, através das parcerias, aprofundar a lógica de mercado nas políticas públicas, "qualificando-as".

Paralelamente ao discurso veiculado pelas classes dominantes acerca da ineficiência do Estado. Montaño (2002) chama atenção para a indefinição do conceito de 'Terceiro Setor' e para o seu caráter fragmentário, que impede a compreensão da realidade em uma perspectiva de 'totalidade'. Montaño sugere que o 'Terceiro Setor' deve ser compreendido no contexto de reestruturação do capital, no qual as políticas sociais de cunho universalista são substituídas por estratégias focalizadas, voltadas para atender às carências emergenciais das classes sociais mais pauperizadas. Trata-se, portanto, de uma reorientação na questão social, em que há uma 'desresponsabilização' do Estado, que passa a ser substituído pelo mercado ou pela 'nova sociedade civil', no qual, nesta conjuntura atual, o empresariado é um dos principais parceiros.

No Brasil, após a vigência da ditadura civil-militar (1964-1985), a década de 1980 foi marcada pelo ressurgimento da sociedade civil, com ampla participação popular na luta por seus direitos e pela defesa de maior democratização no Estado, simultaneamente ao aprofundamento do processo de abertura política. Entretanto, em função do caráter dependente e periférico da economia, os ecos da crise do capitalismo e o discurso da ineficiência surgiram já no mesmo período. As organizações multilaterais de financiamento, entre as quais se destaca o Fundo Monetário Internacional – FMI, propunham, para os países ‘em desenvolvimento’ atingirem a tão almejada estabilidade econômica, a realização de uma reforma do Estado a fim de atrair os investidores estrangeiros (PERONI, 2003).

Durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), foi proposta a reforma do Estado brasileiro, mediante a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Segundo o discurso oficial, a ação do Estado teria sido excessiva, sobretudo com a ampliação de direitos sociais assegurados pela Constituição de 1988. Portanto, o objetivo da Reforma do Estado seria aprimorar sua capacidade de governabilidade, além de flexibilizar e tornar mais ‘eficiente’ a administração pública. De acordo com o documento norteador do MARE, o modelo vigente de administração pública era excessivamente burocrático sendo, assim, considerado ineficiente. A partir disso, um modelo gerencial foi proposto com o objetivo de garantir a cidadania e buscar maior qualidade nos serviços oferecidos (PERONI, 2003).

Portanto, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), ocorreu uma acentuada retração de investimentos no âmbito das políticas sociais. Apesar de todos os objetivos propostos no projeto da Reforma do Estado não terem sido integralmente alcançados, passou a predominar o modelo gerencial de administração centrado na redução de custos, além da autonomia do administrador no gerenciamento dos recursos, com foco nos resultados. Estas alterações eram consideradas essenciais pelos gestores do Estado para se adequar às novas necessidades do capital, já que direitos e conquistas eram vistos como empecilhos para acumulação capitalista (PERONI, 2013).

Para que os objetivos expostos fossem alcançados, a proposta de Reforma do Estado brasileiro adotou três estratégias principais, com o objetivo de aprimorar o nível de 'qualidade' dos serviços públicos: a privatização, que é uma forma de transferir para a área privada as atividades que podem ser controladas pelo mercado; a terceirização, que seria a de repassar para o setor privado os serviços considerados de apoio e, por fim, a publicização, que é a transferência para o novo setor chamado público não-estatal das atividades de natureza social e científica prestadas pelo Estado. Nesse caso, os serviços sociais, nos quais se inclui a educação, passariam a ser

gerenciados por organizações sociais (OSs), a partir da lei federal 9.635 (BRASIL, 1998), de 15 de maio de 1998, que caracteriza estas como entidades de direito privado, sem fins lucrativos, para as atividades ligadas ao ensino, pesquisa, tecnologia, meio ambiente, cultura e saúde (MONTAÑO, 2002). Portanto, as OSs são consideradas mais ‘eficientes’ nesse novo modelo estatal, pois são organizações de direito privado, que, são, em sua maioria, subvencionadas pelo poder público. De acordo com Comerlatto e Caetano (2013, p. 247-48):

A razão da lógica privada, assim como a do mercado, de intervir nas “questões públicas” é ideologicamente justificada pelo diagnóstico da ineficiência da gestão pública, afirmando que “tudo que é público e gratuito é ineficiente”. Ou seja, sob o ponto de vista do sistema capitalista, a educação pública precisa ser gerida como empresa, pois é na lógica empresarial que se encontram os critérios, processos e indicadores de gestão eficiente e de sucesso.

Nesse contexto, a inserção da lógica privada vem sendo amplamente incentivada nas atividades sociais, como é o caso da educação. Um dos modelos que vem sendo comumente adotados, sobretudo no âmbito da gestão escolar, são as parcerias com instituições privadas não-estatais, como fundações, organizações não-governamentais e institutos. Trata-se de uma opção do Estado brasileiro de restringir tudo que é público, sob o pretexto de ampliar o acesso aos sistemas de ensino ou de promover uma modalidade de gestão menos burocrática e mais ‘produtiva’. De acordo com Comerlatto e Caetano (2013), esse modelo de gestão vem comprometendo seriamente os princípios da autonomia escolar, duramente conquistados pela sociedade brasileira no período da redemocratização pós-ditadura civil-militar de 1964, que se refere ao direito da comunidade escolar refletir, planejar e executar todos os processos relacionados à escola, vivenciados cotidianamente.

É importante destacar que o projeto de reforma do Estado brasileiro não ocorreu sem resistências, por parte dos movimentos sociais ou dos setores mais progressistas da sociedade. Contudo, não se pode negar a ampla difusão do discurso veiculado pela mídia hegemônica em torno do modelo neoliberal de sociedade, apontando como o mais ‘adequado’ para promover a inserção do Brasil na economia global. Além disso, algumas medidas no campo educacional já haviam sido determinadas durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso antes da promulgação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (1995), tais como as discussões no interior do Ministério da Educação. Desde a década de 1980, seguindo orientações dos organismos internacionais, o governo brasileiro iniciou seus estudos sobre sistemas de avaliação em larga escala, com o objetivo de ‘aferir’ a qualidade da educação básica, que resultou na criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), em 1991

(BONAMINO, SOUZA, 2012). Entretanto, foi a partir de 1996, com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases, que o sistema de avaliação passou a ser obrigatório em escala nacional.

Planos de educação na reforma do Estado

A concepção de plano educacional se articula a uma proposta de introdução de parâmetros racionais nas práticas educativas, com o objetivo de superar o improvisado e as ações espontâneas nas instituições escolares. Trata-se, portanto, de um instrumento técnico-político, que tem por pressuposto orientar as ações que serão tomadas no âmbito educacional a partir de uma perspectiva a longo prazo, enquanto política de Estado, ao mesmo tempo em que incorpora as diretrizes político-ideológicas de cada gestão. No entanto, Fonseca (2013) argumenta que nas orientações de plano e planejamento educacional estão presentes os projetos governamentais, ou seja, o grau de influência de determinados setores junto ao Estado e a capacidade deste em atender às reivindicações da sociedade civil, o que se expressa nas estratégias presentes em cada plano educacional. Assim sendo, no capitalismo, o planejamento educacional reflete os interesses antagônicos das diferentes classes, considerando a inserção periférica e o caráter dependente da economia brasileira (FERNANDES, 1976).

Dessa forma, os planos de educação são compreendidos como elementos da política educacional que, de acordo com Peroni (2003), não é determinada somente pelas transformações no plano macro - tanto social quanto econômico. A política educacional é um dos elementos constitutivos destas mudanças, já que Peroni (2003), assim como David Harvey, entende que o "Estado, assim como o capital, deve ser visto como relação ou processo. Assim, entendemos que ele é parte importante de um movimento de correlação de forças de sujeitos situados em um contexto histórico e geográfico" (PERONI, 2013, p.9).

Portanto, Peroni argumenta que, no Estado e na sociedade civil, existem correlações de forças de diferentes classes sociais que contemplam distintos projetos de sociedade. Entretanto, é importante destacar que, nessa perspectiva, Estado e sociedade civil não estariam em posições antagônicas, pois há "interesses públicos e privados em uma sociedade de classes que perpassam o Estado e sociedade civil" (PERONI, 2013, p.10). Portanto, ao tentarmos identificar maior presença do setor privado, em suas diferentes versões, nos instrumentos de planejamento educacional, buscamos problematizar a ampliação das estratégias recentes executadas pelo Estado, de privatização do setor público, e suas consequências no processo de democratização da educação. Assim sendo, o que está em questão é a necessidade de se analisar a articulação entre as esferas pública e privada no âmbito dos direitos articulados à questão educacional que vêm sendo precariamente garantidos, mediante as políticas sociais, pelo Estado brasileiro. Nessa

perspectiva, é que foi realizado um esforço para identificar as transformações nas fronteiras entre o público e o privado no âmbito do planejamento educacional, mediante a análise dos planos de educação, como expressão da reformulação do papel do Estado a partir da década de 1990, em função da crise do capitalismo (PERONI, 2013). Nesse sentido, Neves afirma que:

Por plano de educação entende-se o resultado de um processo de planejamento educacional que, por sua vez, expressa o estágio da correlação das forças sociais gerais e, mais especificamente, do campo educacional, no processo de definição de políticas de educação, em uma determinada formação social concreta e em um determinado momento (2008, p.148).

Após a promulgação da CFB de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, as discussões foram iniciadas no âmbito do Estado e da sociedade civil para a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), sancionado por meio da lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, durante o governo FHC (BRASIL, 2001). Entretanto, dada a existência de projetos antagônicos de sociedade e de educação, geraram-se tensões no campo educacional, que foram materializadas mediante a proposta do governo e o projeto encabeçado pelo campo democrático de massas sobre o PNE. Entre as divergências que ocorreram naquele processo se destaca o fato de que o projeto democrático de massas foi elaborado com a participação de segmentos da sociedade civil no II Congresso Nacional de Educação – CONED, com o objetivo de definir, coletivamente, as metas da educação escolar para os próximos anos (NEVES, 2008). Enquanto isso, na proposta governamental, a participação da sociedade civil (entidades do setor educacional, movimentos sociais e sindicatos) seria apenas em caráter consultivo. Além disso, é importante destacar a articulação do PNE do governo com o setor empresarial, ressaltando a conexão das instâncias do Estado com a proposta neoliberal de sociedade.

De acordo com Dourado (2011), o PNE de 2001 caracterizou-se como um plano com existência apenas formal, sobretudo pela inexistência de mecanismos efetivos de financiamento e de regulamentação do regime de colaboração entre as diferentes instâncias da federação. Além disso, ainda segundo Dourado, o plano enfatizou o estreitamento das fronteiras entre as esferas pública e privada, principalmente em relação à educação superior, com o surgimento de novos mecanismos de privatização (DOURADO, 2011). Contudo, mesmo o que foi definido no PNE teve pouca vigência, pois o Executivo Federal, em articulação com o empresariado, elaborou um “novo plano”, o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE, em 2007, com o intuito de superar as questões “não-solucionadas” pelo PNE.

Saviani (2007) afirma que a implantação do PDE se sobrepôs ao PNE pelo primeiro ser uma espécie de conjunto de ações como estratégia do governo federal para alcançar as metas

previstas no PNE, apesar de não haver nenhuma articulação com esse. A palavra “Plano” ainda transmitiu a ideia de um novo plano de educação, substituindo o PNE, o que não ocorreu, uma vez que não houve a revogação do PNE sancionado pelo Poder Executivo em 2001, com vigência até o final de 2010. Contrariamente ao PNE, o PDE não partiu de um diagnóstico sobre a realidade educacional brasileira, pois se tratou de um conjunto de programas sobre diferentes aspectos da educação.

Nesse contexto é que foi iniciado o debate para a construção do novo PNE, por meio da Conferência Nacional de Educação – CONAE, em 2010. A CONAE deveria elaborar uma proposta que deveria ser submetida ao Congresso Nacional para ser avaliado e aprovado um PNE para o próximo decênio. No entanto, antes da realização desta CONAE, deveriam ocorrer conferências municipais e estaduais a fim de encaminhar propostas para serem votadas na conferência nacional. No entanto, de acordo com Davies (2010), entre as etapas preparatórias e o documento final (DF), ocorreram muitos problemas, tais como:

Uma é que muitos dos indivíduos e entidades possivelmente interessadas ou capacitadas não foram informadas ou convidadas a participar. Outra é que não se sabe como foram escolhidos os integrantes das comissões municipais ou estaduais. É bastante provável que tenham sido selecionados em função das afinidades pessoais/políticas ou de suas entidades com o governo federal, que patrocinou o evento. A propósito, a conferência aconteceu pouco meses antes da eleição presidencial, sendo, pois, um bom palanque para a candidata do governo federal. Não por acaso o DF da CONAE, pelo menos em seu eixo sobre o financiamento, é quase uma cópia integral do DR, o que permite concluir que a conferência nacional serviu mais para referendar o pacote já elaborado previamente, sob o controle ou pelo menos forte influência do MEC e/ou de indivíduos e entidades que, embora formalmente independentes, estão alinhados com a política do MEC. Em outras palavras, as conferências municipais, intermunicipais, estaduais, e nacional funcionaram apenas e/ou principalmente para legitimar as propostas que vieram de cima para baixo, através do DR (DAVIES, 2010, p. 321).

O documento final da CONAE, de acordo com o discurso governamental, serviu de orientação na elaboração do Projeto de Lei (PL) 8035/2010, que originou o atual Plano Nacional de Educação, por meio da Lei 13.005/2014. Para Lima (2015), o documento final da CONAE reafirmou a urgência em ampliar os recursos públicos para a educação, embora as políticas recentes do Governo Federal tenham caminhado no sentido oposto. Além disso, Lima destacou que, no mesmo documento final da CONAE, havia a defesa de programas como o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), como estratégias de democratizar o ensino superior.

Diferentemente do primeiro PNE, que tinha 295 metas e diretrizes, o PNE vigente, instituído pela lei 13005, é composto de quatorze artigos e um anexo que descreve as vinte metas e duzentas e cinquenta e quatro estratégias norteadoras para o cumprimento das mesmas, por

meio de percentuais ou prazos. As metas se referem à educação básica e superior, a modalidade da educação de jovens e adultos (EJA), educação especial e a oferta da educação profissional. Lima (2015), ao analisar as metas e estratégias do PNE vigente, constatou permanências em relação aos fundamentos das políticas educacionais implementadas a partir de 2003. Isto pode ser verificado, principalmente, mediante a expansão da educação por meio das parcerias público-privadas, como, por exemplo, nas estratégias da meta 4, que tratam da educação especial. Já a meta 11 propôs o aumento de matrículas na educação profissional técnica, de nível médio por meio de cursos ministrados em parceria com o sistema sindical patronal: o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), o Serviço Social do Comércio (SESC), o Serviço Social de Transporte (SEST) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), este último vinculado à Confederação Nacional da Indústria, demonstra a histórica articulação com a burguesia industrial (RODRIGUES, 1998). Em relação à educação superior no PNE, Lima também identificou um processo de ‘empresariamento’ nesse setor, com a ampliação do FIES ou do PROUNI.

Pacto federativo, regime de colaboração e ADEs

A CFB de 1988, ao estabelecer um pacto federativo tridimensional cooperativo, pretendeu superar o caráter centralizador do planejamento, para com isso envolver todos os entes federativos na execução das políticas sociais. O espírito foi a descentralização de serviços e os respectivos recursos financeiros, em especial para os municípios. É importante ressaltar que, no federalismo de cooperação, espera-se que ocorra um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros, “estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Esse federalismo político é o registro jurídico de nossa atual constituição” (CURY, 2006, p. 15).

A delimitação das esferas de atuação ocorre através da repartição de competências – privativas, exclusivas, concorrentes e comuns – entre as unidades da federação por meio de atividades planejadas e articuladas com os objetivos comuns². Um ponto central do federalismo gira em torno das competências comuns - artigo 23 da CFB – as quais são materiais ou administrativas, isto é, referem-se aos serviços que devem ser prestados por todos os entes da federação de forma cumulativa. As competências comuns devem dar materialidade ao regime de colaboração (ARAUJO, 2010).

²As competências podem ser legislativas (estabelecimento de normas gerais e leis em sentido estrito) ou administrativas / materiais (atuação concreta dos entes).

Segundo Abrucio (2010, p.48), “pela primeira vez na história, foi criada uma engenharia institucional que levava em conta a complexidade da federação brasileira”. No entanto, o artigo 23, parágrafo único, por meio de lei complementar, como consta na CFB e no PNE, que estipulou o prazo de dois anos em sua estratégia 20.9, ainda não foi regulamentado. Por outro lado, também é importante ressaltar que o regime de colaboração é essencial no federalismo de cooperação tripartite, tanto que tal termo consta cinco vezes no texto da lei 13.005/14 e dezesseis vezes no plano em si. Mas, apesar disso, não existiram avanços em uma definição mais objetiva acerca das atribuições dos entes, em especial da União, visto que o prazo para regulamentação não foi respeitado, o que revela o caráter seletivo do aparato legal.

A ausência de regulamentação tornou essa “engenharia institucional” ineficaz, pois existe pouca coordenação entre os entes federativos (ABRUCIO, 2010). A partir daí, foi iniciado um “jogo de empurra” com a tentativa de repassar encargos, principalmente para os municípios. A urgência do regime de colaboração encontra respaldo na necessidade de responsabilizar todos os entes da federação, porém de forma proporcional. O fato é que a União tem a função supletiva e distributiva (assistência técnica e financeira), porém caberia esclarecer de forma mais precisa tal função, dado que é o ente com maior capacidade financeira. Vale ainda ressaltar que o próprio Conselho Nacional de Educação, por meio da portaria CNE/CP nº 10, de 6 de agosto de 2009, sinalizou que um dos principais problemas externos ao cumprimento das metas do PNE (2001/2010) foi a ausência de normatização do sistema nacional de educação e do regime de colaboração.

Se a regulamentação não se efetivou, outros mecanismos buscaram definir o regime de colaboração por meio de formas cooperativas diversificadas com a participação do mundo privado. O arranjo PDE/Plano de Ações Articuladas (PAR), instituído por decreto do executivo federal, em 2007, pretendia

(...) enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais. Reduzir desigualdades sociais e regionais, na educação, exige pensá-la no plano do País. O PDE pretende responder a esse desafio através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo. Não é possível perseguir a equidade sem promover esse enlace (BRASIL, MEC, s/d, p.6).

O PDE/PAR objetivava, de acordo com o discurso governamental, a um só tempo, dar novos ingredientes ao regime de colaboração e romper com a descontinuidade das ações. O PAR, de caráter plurianual e construído a partir de um diagnóstico participativo, por meio das pontuações atribuídas pelos gestores locais aos indicadores propostos pelo MEC, seria a forma para se construir ações articuladas entre os entes federados (BRASIL. MEC, s/d). Se o conceito

de arranjo educativo já está posto no PDE/PAR, ganha nova dimensão e maior visibilidade com resolução que interpreta que a implementação do regime de colaboração ocorre por meio do Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE). Este é compreendido como um instrumento de gestão pública voltado para a melhoria da qualidade social da educação (BRASIL. MEC, CNE/CEB, 2012).

Neste sentido, o ADE foi idealizado enquanto uma forma de colocar em prática o regime de colaboração por meio de uma cooperação horizontal, isto é, entre os entes federados de um mesmo nível, no caso os Municípios, que segundo Ramos (2012, p.71) serão os “protagonistas e atores centrais do processo que visa assegurar o direito às duas primeiras etapas da Educação Básica (Educação Infantil e Ensino Fundamental) de qualidade”. Conforme o parecer do CNE/CEB, os ADEs requerem um trabalho em rede, o que implica a existência de uma gestão cooperativa, inovadora, marcada pela flexibilidade. Planos intermunicipais de Educação deveriam ser estruturados para desenvolver o território e diminuir as disparidades. Para tanto, deveria haver uma ação conjunta e municípios com proximidade geográfica e desafios semelhantes deveriam buscar solucionar seus problemas de forma articulada com os demais entes federativos, podendo incluir ou não a

participação de instituições privadas e não governamentais, tais como empresas e organizações diversas, que assumem o objetivo comum de contribuir de forma transversal e articulada para o desenvolvimento da educação em determinado território que ultrapassa as lindes de um só Município, sem que haja para isso transferência de recursos públicos para tais instituições e organismos privados (BRASIL/CNE/CEB, 2011, p.4).

Se os ADEs ganharam força desde o PDE/PAR, estão atualmente ainda mais visíveis, pois integram o atual PNE, já que o § 7º do artigo 7º da lei 13005/14 estabelece que “o fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á inclusive mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação”. Ao abordar os ADE, Cruz explicita a presença de grupos privados (CRUZ *apud* ABICALIL, 2013, p. 818).

(...) foi reconhecendo a fragilidade desse ente federativo [município] e a necessidade de fortalecê-lo em função do papel estratégico que exerce na oferta educacional que institutos e fundações de empresas vêm promovendo, cada vez mais, um número maior de ações no campo da Educação em parceria com os municípios. Os investimentos hoje, segundo os últimos números do Grupo de Institutos e Fundações de Empresas (Gife), giram em torno de dois bilhões de reais. Esse trabalho de corresponsabilidade social dos institutos e fundações com os municípios também vem promovendo e provocando um maior envolvimento da sociedade com o desafio da educação de qualidade.

Priscila Cruz, presidente do Movimento Todos pela Educação, fundado em São Paulo em 2006, com a participação de empresas privadas, fundações, ONG's e setores governamentais, defende que os ADEs irão, a um só tempo, envolver simultaneamente a sociedade civil com os desafios educacionais e promover ações em parceria com os municípios. Em contraposição, Araujo (2012) advoga que os ADEs incorporam a lógica de mercado dos Arranjos Produtivos Locais, os quais ganharam espaço no contexto da globalização e de enfraquecimento do Estado nacional. Araujo alerta que não se deve confundir formas de coordenação vertical com regime de colaboração (2012, p. 526-27), já que:

(...) os APL's, transpostos acriticamente como sinônimo de regime de colaboração na oferta educacional, despolitizam a questão da dinâmica federativa, ao conceber o desenvolvimento regional e nacional como fatores associados a uma espécie de voluntarismo e associativismo local. O regime de colaboração para a educação concebido fora de uma perspectiva jurídica e política, a partir dos ADE's, tem muito mais a prejudicar o avanço no delineamento do papel e atribuições dos Estados e da União com a etapa obrigatória de escolarização. Além disto, a participação de "novos atores" como empresas e organizações não governamentais não alteram a questão nevrálgica para a regulamentação do Parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal de 1988, que é a recomposição do pacto federativo de modo que a educação efetivamente seja uma responsabilidade compartilhada de todos os entes federados. (...) ao inserirem empresas e organizações governamentais nos ADE's, a possibilidade muito maior é a de acirramento das disparidades regionais e locais, uma vez que o território nacional tem desenvolvimento socioeconômico muito desigual.

A ausência de regulamentação do parágrafo único do artigo 23 (competências comuns), por um lado, compromete as bases de um regime de colaboração cooperativo, pondo em risco a consecução da escolaridade obrigatória ampliada (4 aos 17 anos), de caráter universal com padrão de qualidade, posta pela EC 59/09. Por outro lado, essa ausência possibilitou a proliferação de parcerias público-privadas, as quais secundarizam a regulamentação do regime de colaboração. Como a vasta maioria dos municípios possui baixa capacidade tributária, isto é, depende dos repasses de outros entes federados para o cumprimento de suas obrigações, este ente é mais suscetível à realização de parcerias, como alternativa para suprir ou amenizar sua carência financeira. Além disso, como alertam Adrião e Borghi (2008), os municípios também enfrentam dificuldades para compor um quadro técnico que tenha condições de assumir a gestão local da educação. "Tal situação, se não conduz à dependência político-pedagógica frente a outros sistemas de ensino mais organizados, em geral os estaduais, induz à busca por apoio junto ao setor privado" (ADRIÃO; BORGHI, 2008, p.105). Com este cenário, se as alterações no marco regulatório da administração pública, como ressaltam as mesmas autoras, ocorreu o estímulo de estratégias entre o mundo público e privado no âmbito local, os ADEs não somente

naturalizam, mas incentivam a efetivação de tais parcerias, enquanto solução para os históricos problemas educacionais.

A seguir, identificamos nos planos municipais da Baixada Fluminense, área integrante da região metropolitana do Rio de Janeiro, quais metas apresentam parcerias. Tendo em vista a premência de assegurar uma política social para lidar com os graves desafios que permeiam esta área, consideramos que o planejamento na Baixada Fluminense se torna ainda mais relevante, como também a efetivação de um regime cooperativo, em que a União possa desempenhar, de fato, a função supletiva, já que este possui a maior arrecadação tributária.

Planos municipais e parcerias na região da Baixada Fluminense

A região da Baixada Fluminense³, corriqueiramente, ganha visibilidade na mídia pelos sérios dilemas sociais, desigualdades econômicas e carência de serviços básicos⁴. O fato é que a Baixada Fluminense, enquanto área integrante da região metropolitana do Rio de Janeiro, está defrontada com problemas urbanos complexos, além de empecilhos diversos para uma gestão conjunta dos serviços públicos.

Vale notar que a lei 13.005/14, em seu artigo 8º, estabeleceu prazo de um ano para que os Estados, Distrito Federal e os Municípios elaborassem planos de educação ou adequassem os planos já aprovados às diretrizes, metas e estratégias previstas no novo Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014). Os treze municípios da Baixada Fluminense, como indica o quadro nº 1, aprovaram seus planos em 2015, praticamente no prazo indicado, ou seja, um ano após a publicação do PNE, com pequena diferença de dias ou semanas, como ocorreu com o município de Queimados, que aprovou o seu plano em 15 de julho. Desse conjunto, o município de Nilópolis⁵ teve o maior retardo, pois aprovou o seu plano educacional no mês de setembro.

³ A Baixada tem uma área de 2.800 km² e uma população de aproximadamente 3,7 milhões de pessoas. Encontra-se geograficamente dividida em treze municípios: Belfort Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em 10 maio 2016.

⁴<http://oglobo.globo.com/brasil/baixada-fluminense-os-dilemas-de-uma-populacao-numerosa-carente-de-servicos-basicos-13968398>

⁵ Nem todos os planos municipais de educação da Baixada Fluminense explicitam o processo de elaboração e é diversificado o tamanho dos mesmos, muito em função da presença ou não de um diagnóstico da realidade educacional local. Curiosamente, o plano de Nilópolis, embora tenha sido o que mais retardou em relação ao conjunto da Baixada, possui apenas duas páginas, destoando dos demais (NILÓPOLIS, 2015).

Quadro 1: Leis e data de aprovação dos planos municipais da Baixada Fluminense

Município	Lei nº	Data da aprovação
Belford Roxo	1529	24/06/2015
Duque de Caxias	2713	30/06/2015
Guapimirim	859	24/06/2015
Itaguaí	3324	30/06/2015
Japeri	1301	23/06/2015
Magé	2267	01/07/2015
Mesquita	908	29/06/2015
Nilópolis	6490	03/09/2015
Nova Iguaçu	4504	23/06/2015
Paracambi	1169	18/06/2015
Queimados	1251	15/07/2015
São João de Meriti	2004	17/06/2015
Seropédica	566	01/07/2015

Fonte: Quadro elaborado pelas autoras.

Identificamos que todos os planos municipais da Baixada Fluminense contemplam parcerias em suas metas/estratégias. Em nossa análise, categorizamos as parcerias em dois amplos conjuntos: (1) entre órgãos públicos e (2) entre instituições públicas e não públicas. É importante analisar que o grupo das não-públicas é muito diversificado, contemplando empresas explicitamente privadas, instituições comunitárias, filantrópicas ou profissionais sem fins lucrativos, famílias, sociedade civil, fundações e/ou organizações não governamentais (ONG), instituições e entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical ou outras instituições de caráter genérico. Do ponto de vista quantitativo, as parcerias no mundo público foram predominantes, totalizando 180, enquanto as parcerias entre o setor público e o grupo diversificado de instituições não-públicas totalizaram 161, no rol das estratégias elencadas nos planos analisados.

Por outro lado, é importante registrar que foi possível encontrar em uma única estratégia mais de uma parceria com instituições diversificadas, como consta, por exemplo, no PME de Itaguaí, na estratégia 2.29 - “Estabelecer parcerias com instituições públicas e privadas e dar continuidade à formação oferecida pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura para atender às demandas dos profissionais do Ensino Fundamental” (ITAGUAÍ, 2015b) - ou no PME de Magé, cuja estratégia 4.15 pretende promover parceria com as outras “secretarias municipais, instituições públicas, privadas, profissionais ou filantrópicas, e conselhos de direitos, ações

conjuntas visando a formulação de políticas públicas e estratégias de atendimento aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação” (MAGÉ, 2015).

As parcerias dentro da esfera pública envolviam, em especial, órgãos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude, como constam, por exemplo, nas estratégias relacionadas ao ensino fundamental nos planos de Duque de Caxias⁶(2015b), Guapimirim (2015), Itaguaí (2015b), Japeri (2015b), Magé (2015), Mesquita (2015b), Nova Iguaçu (2015), Paracambi (2015), Queimados (2015) e São João de Meriti (2015). Nas estratégias relacionadas às metas de ensino médio como também do acesso ao ensino superior, constam parcerias com instituições públicas estaduais e/ou federais nos planos de Belford Roxo (2015b), Duque de Caxias (2015b), Guapimirim (2015), Itaguaí (2015b), Magé (2015), Nova Iguaçu (2015), Paracambi (2015), Queimados (2015) e Seropédica (2015b). Tais parcerias evidenciam a premência da regulamentação do regime de colaboração, para que os planos municipais possam ser exequíveis e não meras intenções. O Plano Municipal de Educação (PME) de Guapimirim exemplifica este tipo de parceria em sua estratégia 12.2, que trata do acesso ao ensino superior:

Contribuir em regime de colaboração com a rede pública estadual, para a interiorização das Instituições de Ensino Superior Públicas, de acordo com as demandas específicas, prevendo-se dotação orçamentária para tal, além da realização pelo Poder Executivo de parcerias estaduais e/ou federais destinadas à expansão e à interiorização (GUAPIMIRIM, 2015).

Embora com menor expressão quantitativa, a meta relacionada à qualidade da educação básica também apresenta parcerias envolvendo os demais entes federativos como consta, por exemplo, na estratégia 7.6 do PME de Seropédica que prevê “Aumentar a frota de transporte escolar em parceria com o MEC através do Programa Caminho da Escola” (SEROPÉDICA, 2015b) ou no plano de Itaguaí, que na estratégia 7.25, pretende “Firmar parceria com o Governo Federal para a manutenção de Programas de Alimentação Escolar” (ITAGUAÍ, 2015b).

Já no conjunto das parcerias entre instituições públicas e não públicas, dois grupos foram privilegiados nas estratégias dos planos analisados: empresas privadas (61) e instituições de caráter genérico⁷, (61), seguido das instituições sem fins lucrativos (18), fundações, ONGs e sociedade civil (13) e famílias (8). Considerando o total de 161 parcerias, é possível afirmar que,

⁶A lógica interna do PME de Duque de Caxias distingue-se dos demais planos ora analisados. Não foram elencadas estratégias propriamente ditas. As estratégias devem ser buscadas no conjunto das metas e diretrizes. Vale também ressaltar que há títulos e subtítulos que não se enquadram em uma única meta, mas perpassam distintas metas, como a gestão democrática (DUQUE DE CAXIAS, 2015b).

⁷ Em algumas estratégias, os planos municipais indicam parcerias com instituições. Não há elementos que indiquem a natureza das mesmas. Por isso, chamamos de instituições de caráter genérico.

do ponto de vista quantitativo, a presença de instituições não públicas nas estratégias dos planos municipais investigados é bastante expressiva.

Adrião e Borghi (2008), ao analisarem as parcerias entre as prefeituras paulistas e a iniciativa privada, em sentido amplo, identificaram três modalidades: (1) compra, pelas redes públicas, de material didático de “sistemas de ensino privados”, (2) subvenção pelo poder público municipal de vagas em instituições privadas, por meio de convênios com instituições filantrópicas e/ou assistenciais, ou mesmo em instituições privadas *stricto sensu* e, por último, (3) contratação de empresas privadas para elaborar política educacional, o que traz repercussões no âmbito da gestão da educação municipal.

Pelo menos duas dessas modalidades também constam, de forma recorrente, nos planos municipais da Baixada Fluminense, como ilustra, por exemplo, o PME de Magé, que busca, em sua estratégia 4.23, firmar parceria entre a Secretaria Municipal de Educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, para ampliar o “atendimento escolar do aluno através da oferta de oficinas pedagógicas e de atividades de vida diária (AVD) para os alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/ superdotação, viabilizando através de recursos humanos” (MAGÉ, 2015). Já o PME de São João de Meriti, em sua estratégia 4.18, tem objetivos mais amplos pois envolve formação continuada e produção de material didático, por meio de:

Parcerias com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, visando a ampliar a oferta de formação continuada e a produção de material didático acessível, assim como os serviços de acessibilidade necessários ao pleno acesso, participação e aprendizagem dos(as) estudantes com deficiência, transtorno do espectro do autismo e altas habilidades ou superdotação matriculados na rede pública de ensino; promover até o prazo vigente deste documento, estratégias para atender os alunos com a faixa etária superior a dezessete anos, com qualidade de vida, em ações intersetoriais (SÃO JOÃO DE MERITI, 2015).

Ao se considerar o quantitativo de parcerias no conjunto de metas e respectivas estratégias, se destaca o caso da educação especial (meta 4 do PNE), pois este foi o campo que contemplou o maior número de parcerias no rol dos planos pesquisados, com um total de 66, sendo 26 no conjunto de instituições públicas e 40 no grupo de instituições não públicas. Já a meta que trata da educação profissional técnica de nível médio (meta 11 do PNE) ocupou o segundo lugar, com 39 parcerias, sendo 14 no grupo de instituições públicas e 25 no grupo das instituições não públicas.

Na educação especial, ao contrário das demais metas, foram detectadas parcerias em todos os subgrupos, destacando-se, no setor das instituições não públicas, parcerias com as

instituições filantrópicas, confessionais e comunitárias (16), outras instituições de caráter genérico (10), famílias (8), empresas privadas (4) e ONGs (2). Nos planos que não se restringiram a descrever metas e estratégias, foi possível verificar que a educação especial ainda carece de muitas ações, como expressa Seropédica em seu plano, ao relatar que:

apesar da diminuição de Classes Especiais e do aumento da inclusão de alunos em classes comuns, a educação inclusiva ainda é um desafio, demandando a realização de diversas ações, como a adequação arquitetônica para assegurar a acessibilidade nas escolas, as adaptações curriculares e a qualificação dos professores, entre outras. Entretanto a construção de um sistema inclusivo requer a [SIC] mudanças de concepções, valores e atitudes, demandando uma sensibilização dos demais alunos e da comunidade em geral (SEROPÉDICA, 2015b, p.19- 20).

O número expressivo de parcerias na educação especial, tanto no grupo de instituições públicas quanto no de não públicas, pode ser compreendido, por um lado, como um efeito indutor do PNE, cujas estratégias para a meta da educação especial sinalizam parcerias com instituições sem fins lucrativos e com famílias. Por outro, é interessante registrar a permanência da histórica articulação entre o poder público e as instituições confessionais ou filantrópicas, cujo objetivo seria promover a expansão da rede de atendimento especializado aos indivíduos com necessidades educacionais especiais, apesar da adoção das políticas de 'inclusão' que vêm sendo adotadas pelo Estado brasileiro a partir da década de 1990. Isto vai ao encontro das afirmações de Michels e Garcia (2014) de que, apesar das políticas educacionais contemplarem a expansão do atendimento mediante as salas de recursos multifuncionais, isso não tem sido suficiente para reduzir o grau de privatização nessa modalidade de ensino. Em função disso, as políticas educacionais recentes, entre as quais se destacam o novo Plano Nacional de Educação, por meio da sua redação, incentivam a intensificação da relação público/privado na educação especial, principalmente mediante a ampliação da iniciativa privada no setor (MICHELS, GARCIA, 2014).

Finalmente, nos planos municipais analisados no tocante à educação profissional técnica de nível médio (meta 11), que ocupou o segundo lugar do total de parcerias com instituições não públicas (25), predominaram as empresas explicitamente privadas (17), instituições de caráter genérico (6) e sem fins lucrativos (2). Um exemplo disso é o plano municipal de Queimados, no qual a histórica vinculação da educação profissional ao sistema S é reafirmada, na estratégia 11.4, pois pretende "Estabelecer parcerias com o Sistema S (SENAI, SENAC, SENAR e SENAT), promovendo a criação de polos no município, a fim de que os alunos integrem sua formação à Educação Profissional, presencial ou na modalidade de Educação à distância (EAD)"

(QUEIMADOS, 2015), mostrando a importância estratégica da burguesia industrial no projeto político pedagógico da educação profissional brasileira (RODRIGUES, 1998).

Palavras finais

A força de setores do empresariado (frações de classe da burguesia industrial, do capital financeiro e do setor de comunicações)⁸ na configuração da política educacional vem se intensificando nas últimas décadas. Desde a redemocratização, muitas bandeiras foram metamorfoseadas, reformuladas, indo ao encontro das recomendações dos organismos internacionais, isto é, explicitam sua adesão ao ideário neoliberal. Assim, os conceitos de autonomia, participação, cidadania e educação passaram a ter novos sentidos, pois o marco maior que deveria reger a política educacional tem sido a lógica de mercado. Nesse contexto, o conceito de autonomia, diferentemente de seu sentido original, passou a significar a competência pela busca de parcerias para lograr recursos não garantidos pelo Estado. A participação da comunidade passou a ser palavra de ordem, mas em sentido de compartilhar custos ou legitimar propostas construídas pelo alto.

No modelo de Estado neoliberal proposto a partir da década de 1990, foi sacramentada a noção de uma suposta incapacidade do setor público no gerenciamento das questões educacionais, tornando necessária a convocação de ‘novos atores’. Em função disso, cidadania foi transmutada em consumo e a educação, nessa lógica, deve pautar o cidadão produtivo para atender às necessidades do sistema capitalista. Desta forma, em meados dos anos de 1990, novos atores sociais (parceiros, ONGs, voluntários) foram convidados a participar e profissionais da área da economia e da administração passaram a ter um lugar de destaque, cabendo aos educadores a mera tarefa de executar o que foi pensado por outros. A educação, então, passa a ser vista como uma política governamental que cada vez mais se pauta na lógica de resultados, tal como se espera das metas propostas em uma empresa, tida como sinônimo de eficiência. O mundo público foi sendo paulatinamente deslegitimado, desconstruído. Em contrapartida, o mundo privado foi, pouco a pouco, ganhando espaço na sociedade de forma geral. Ou seja, no campo material ou simbólico, a reforma do Estado, implementada na década de 1990, legitimou juridicamente e fortaleceu, do ponto de vista político, as relações privadas na área educacional.

⁸A própria origem do PDE / 2007, seguido do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, está diretamente relacionada ao “Movimento Todos Pela Educação”. Este iniciou suas atividades visando agregar diversos representantes da sociedade civil, da iniciativa privada, de organizações sociais, educadores e gestores públicos de educação, Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), tendo sido lançado em 2006, com a participação do MEC.

Em função disso foi que, no alvorecer do século XXI, o PDE/PAR reforçou esta lógica, em que os empresários passaram a protagonizar a ação governamental.

Nesse contexto, os arranjos de desenvolvimento da educação (ADE), embora não homogêneos, na avaliação de Araújo (2013), representam um verdadeiro “atalho” que permite à iniciativa privada regulamentar e definir o regime de colaboração. Assim, estamos diante de uma regulamentação às avessas, visto que, progressivamente, a iniciativa privada vem desenhando os marcos da política educacional, ora de forma latente, ora explícita.

O presente o artigo buscou identificar as novas configurações entre o público e privado que estão presentes nos principais instrumentos de planejamento educacional: os planos nacionais, e como os planos municipais vêm acompanhando as ‘recomendações’ da União nesse processo. A partir das análises dos dois planos nacionais de educação, foi detectada uma série de continuidades no que se refere ao estreitamento das relações entre o público e privado, no que se configura enquanto uma ‘política de Estado’. Finalmente, nos planos municipais analisados, foi observado que as parcerias do setor público com a iniciativa privada ou com as organizações do chamado ‘Terceiro Setor’ foram transformadas numa das principais estratégias de expansão e de promoção ao acesso às diferentes modalidades de ensino, sobretudo na educação básica, tendo destaque o campo da educação especial (meta 4).

Referências

ABICALIL, Carlos Augusto. Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 803-828, jul.-set. 2013. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 10 maio 2014.

ABICALIL, Carlos. O Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração. *Retratos da Escola*, v. 8, n. 15, p. 249-263, 2015.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

ADRIÃO, Theresa, BORGHI, Raquel. Parcerias entre prefeituras e esfera privada: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo? In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.). *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008.

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 1999.

ARAÚJO Gilda Cardoso de. Constituição, Federação e Propostas para o novo Plano Nacional de Educação: Análise das Propostas de Organização Nacional da Educação Brasileira a partir do Regime de Colaboração. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, 2010.

_____. 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*, Porto Alegre, v. 28, n. 2, p. 515-531, maio/ago. 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/37419/24160>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

_____. *Políticas educacionais e estado federativo: conceitos e debates sobre a relação entre Município, Federação e Educação no Brasil*. 1.ed. Curitiba: Appris, 2013.

BELFORD ROXO (Município). Lei nº 1.529, de 24 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Belford Roxo - Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. *Hora H*, Nova Iguaçu, p. 9, 26 jun. 2015a. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=RJ&tipoinfo=1>. Acesso em: 10 jun. 2016.

BELFORD ROXO (Município). Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Turismo *Plano Municipal de Educação de Belford Roxo 2015-2025*. Belford Roxo: SEMEST, 29 maio 2015b, 157 p. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=RJ&tipoinfo=1>. Acesso em: 10 jun. 2016.

BONAMINO, Alicia; SOUZA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr.-jun. 2012.

BRASIL. Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Trata da redução dos percentuais da Desvinculação das Receitas da União e dá nova redação ao art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e amplia a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica. *Diário Oficial da União*, [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 de nov. 2009.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho de Estado*. Brasília, 1995.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Perfil dos municípios brasileiros 2011*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

BRASIL. Presidência da República MEC. Secretaria Executiva. [CONAE 2010]. *Documento-Final*. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 10 set. 2016.

BRASIL. Lei nº 9637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília, DF, 15 maio 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm>. Acesso em: 2 out. 2016.

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* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL/ Ministério da Educação. *Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, DF: Ministério da Educação, s/data.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria CNE/CP nº 10, de 6 de agosto de 2009. Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020. Brasília: CNE/CP, 2009.

_____. Resolução CNE/CEB nº 1, de 23 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 jan. 2012.

_____. Parecer CNE/CEB nº 9, 30 de agosto de 2011. Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento de educação. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 22 nov. 2011.

CARVALHO, Carlos Eduardo. O Banco Central como prestador de última instância: mão quase invisível ao sustentar os mercados. *OIKOS*. Rio de Janeiro, volume 11, n.2, dez. 2012. Disponível em: <http://revistaokos.org/seer/index.php/oikos/article/view/313/176>. Acesso em: 14 ago. 2016.

COMERLATTO, Luciana Paz; CAETANO, Maria Raquel. As parcerias público-privadas na educação brasileira e as decorrências na Gestão da educação: o caso do Instituto Ayrton Senna (IAS). 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. p. 245-265.

COSTA, Roseli Maritan de Aboim; ALCANTARA, Alzira Batalha. O federalismo de cooperação e o financiamento do custo aluno qualidade. *Cadernos Anpae*, v.25, n. 1, p. 521-528.

CURY, Carlos Roberto Jamil; Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). *Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília, DF: Liber Livro, 2006. p. 113-129.

DAVIES, Nicholas. A Conferência Nacional de Educação (Conae) e suas fragilidades. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n. 39, p. 321-345, set. 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. Plano Nacional de Educação enquanto política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. In: DOURADO, Luiz Fernandes. (Org.). *Plano nacional de educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. 2 ed. Goiânia: UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011. p. 17-59.

DUQUE DE CAXIAS (Município). Lei nº 2.713, de 30 de junho de 2015. Aprova a adequação do Plano Municipal de Educação para o Decênio 2015/2025 e dá outras providências. *Boletim Oficial do Município de Duque de Caxias*, Duque de Caxias, n. 6.241, 30 jun. 2015a. Disponível em: <http://www.duquedecaxias.rj.gov.br/portal/Midia/boletim_oficial/Boletim6241.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2016.

DUQUE DE CAXIAS (Município). Secretaria Municipal de Educação. *Plano Municipal de Educação: PME II Confeduc*. Duque de Caxias, SME, 2015b, 168 p. Disponível em: <<http://www.cmdc.rj.gov.br/?p=5837>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FONSECA, Marília. Planejamento educacional no Brasil: um campo de disputas entre as políticas governamentais e as demandas da sociedade. In: FONSECA, Marília; FERREIRA, Eliza B (Orgs.). *Política e Planejamento Educacional no Brasil do Século 21*. Brasília: Liber Livro, 2013. p.83-103.

GONÇALVES, Willians da Silva. O Brasil no novo sistema internacional. In: VIZENTINI, Paulo (Org.). *A grande crise*. Petrópolis: Vozes, 1992.

GUAPIMIRIM (Município). Lei nº 859, de 24 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação de Guapimirim 2015-2025 e dá outras providências. *Boletim Informativo Oficial do Município de Guapimirim*, Guapimirim, v. 16, n. 150, p. 17-36, jun. 2015. Disponível em: <<http://guapimirim.rj.gov.br/wp-content/uploads/2016/04/06-BIO-Junho-2015.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

ITAGUAÍ (Município). Lei nº 3.324, de 30 de junho de 2015. Institui o Plano Municipal de Educação, na conformidade do artigo 239 da Lei Orgânica do Município de Itaguaí – Estado do Rio de Janeiro. Itaguaí, 2015a. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=RJ&tipoinfo=1>. Acesso em: 10 jun. 2016.

ITAGUAÍ (Município). Secretaria Municipal de Educação e Cultura. *Plano Municipal de Educação de Itaguaí 2015-2025: educar para a mudança – participação, responsabilidade e ação*. Itaguaí, Smec, maio 2015b, 114 p. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=RJ&tipoinfo=1>. Acesso em: 10 jun. 2016.

JAPERI (Município). Lei nº 1.301, de 23 de junho de 2015. Dispõe sobre aprovação do Plano Municipal de Educação para o decênio 2015-2025, na forma a seguir especificada, e adota outras providências. Japeri, jun. 2015a. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=RJ&tipoinfo=1>. Acesso em: 10 mar. 2016.

JAPERI (Município). Secretaria Municipal de Educação. *Plano Municipal de Educação*. Japeri, Smec, maio 2015b, 87 p. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=RJ&tipoinfo=1>. Acesso em: 10 mar. 2016.

LIMA, Kátia. Plano nacional de Educação 2014-2024: nova fase do privatismo e da certificação em larga escala. *Univ. e Soc.*, Brasília, n. 55, p.32-43, fev. 2015.

MAGÉ (Município). Lei nº 2.267, 01 de julho de 2015 [ou 16 de junho?]. Institui e aprova Plano Municipal de Educação de Magé-PME e dá outras providências. Magé, jul. 2015, 98 p. Disponível em:

<http://www.mprj.mp.br/documents/112957/9048923/mage_lei2.267_15_planomunicipaldeeducacao.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2016.

MESQUITA (Município). Anexo da Lei nº 908, de 29 de junho de 2015. Omitido da publicação de 30 de junho de 2015 - Plano Municipal de Educação Mesquita 2015. *Jornal de Hoje – Atos Oficiais*, Mesquita, p. 2-32, 25 jul. 2015a. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=RJ&tipoinfo=1>. Acesso em: 10 jun. 2016.

MESQUITA (Município). Lei nº 908, de 29 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação - PME e dá outras providências. Mesquita, jun. 2015b. Disponível em: <http://www.mesquita.rj.gov.br/?page_id=17951>. Acesso em: 10 jun. 2016.

MICHELS, Maria Helena; GARCIA, Rosalba M. C. Educação Especial nas políticas de inclusão: uma análise do Plano Nacional de Educação. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 8, n. 15, p. 397-408, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 23 set. 2015.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

NEVES, Lúcia Maria W. Por que dois planos nacionais de educação? In: NEVES, Lúcia Maria W. *Educação e Política no limiar do século XXI*. 2 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

NILÓPOLIS (Município). Lei Ordinária nº 6.490, de 03 de setembro de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Nilópolis para o decênio (2015-2024), e dá outras providências. *A Voz dos Municípios Fluminenses*, Nilópolis, v. 62, n. 3.098, p. 13-14, 4 a 10 set.

2015. Disponível em: <<http://pt.calameo.com/read/002015945c34ea60694b0>>. Acesso em: 10 jun.2016.

NOVA IGUAÇU (Município). Lei nº 4.504, de 23 de junho de 2015. Dispõe o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015-2025, na forma a seguir especificada, e adota outras providências. *ZM Notícias – Atos Oficiais*, Nova Iguaçu, p. 2-23, 24 jun. 2015. Disponível em:<http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=RJ&tipoinfo=1>. Acesso em: 10 jun. 2016.

PARACAMBI (Município). Lei nº 1.169, de 18 de junho de 2015. Aprova e institui o Plano Municipal de Educação de Paracambi, para os fins que menciona, e dá outras providências. *ZM Notícias – Atos Oficiais*, Nova Iguaçu, 04 jul. 2015. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=RJ&tipoinfo=1>. Acesso em: 10 jun. 2016.

PERONI, Vera Maria V. *Política Educacional e o papel do Estado no Brasil dos anos 90*. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, Vera Maria Vidal. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, Theresa, PERONI, Vera (Orgs.). *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008. p.111-127.

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

QUEIMADOS (Município). Lei nº 1.251, de 15 de julho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação - PME e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de Queimados*, Queimados, v. 3, n. 627, p. 2-17, 4 ago. 2015. Disponível em:<http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=RJ&tipoinfo=1>. Acesso em: 10 jun. 2016.

RAMOS, Mozart Neves. Arranjos de Desenvolvimento da Educação. in: ABRUCIO, Fernando Luiz, RAMOS, Mozart Neves (Org.). *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação*. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

RODRIGUES, José. *O moderno príncipe industrial: o pensamento pedagógico da Confederação Nacional da Indústria*. São Paulo: Autores Associados, 1998.

SÃO JOÃO DE MERITI (Município). Lei nº 2.004, de 17 de junho de 2015. Aprova e institui o Plano Municipal de Educação para o decênio 2014/2024. *Diário Oficial da Cidade de São João de Meriti*, São João de Meriti, v. 13, n. 4.210, p. 2-58, 26 jun. 2015. Disponível em:<http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=RJ&tipoinfo=1>. Acesso em: 10 jun. 2016.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, Edição Especial, p. 1231-1255, 2007.

SEROPÉDICA (Município). Lei nº 566, de 1 de julho de 2015. Dispõe sobre o novo Plano Municipal de Educação de Seropédica e dá outras providências. *Jornal Atual*, Itaguaí, n. 1.446, 22 jul. 2015a. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rj/s/seropedica/lei-ordinaria/2015/57/566/lei-ordinaria-n-566-2015-dispoe-sobre-o-novo-plano-municipal-Município>>. Secretaria Municipal de Educação, Cultura de-educacao-de-seropedica-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 12 fev. 2016.

SEROPÉDICA (Município). Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte. Plano Municipal de Educação de Seropédica 2015-2025. Itaguaí: Smec, 2015b, 54 p. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rj/s/seropedica/lei-ordinaria/2015/57/566/lei-ordinaria-n-566-2015-dispoe-sobre-o-novo-plano-municipal-de-educacao-de-seropedica-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

Submetido em 4 out 2016, aprovado em 29 nov 2016.