

Alianças público-privadas na educação pública: um estudo em dois estados nordestinos

**Allan Solano Souza**ⁱ 

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, RN, Brasil

Hilcélia Aparecida Gomes Moreiraⁱⁱ 

Secretaria da Educação do Ceará, Caucaia, CE, Brasil

Maria Margarett da Silvaⁱⁱⁱ 

Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer, Mossoró, RN, Brasil

Daniela Cunha Terto^{iv} 

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil

Resumo

Os processos de privatização da educação pública ocorrem de diferentes maneiras, principalmente por meio de acordos, contratos ou parcerias entre institutos e secretarias de educação. Este trabalho tem como objetivo discutir esse fenômeno em dois estados nordestinos do Brasil: Ceará e Rio Grande do Norte, demonstrando como ele interfere no desenvolvimento de ferramentas gerenciais no contexto educacional. O método de pesquisa adotado foi a abordagem dialética e os procedimentos consistiram em revisão de literatura, análise documental e recortes das pesquisas realizadas com os gestores escolares. Os resultados indicam que os gestores acabam redefinindo suas funções para atender aos interesses das instituições parceiras, enfatizando o cumprimento de metas e resultados.

Palavras-chave

privatização; parcerias; gerencialismo; gestores escolares.

Public-private partnerships in public education: a study in two northeastern states

Abstract

The processes of privatization in public education occur in different ways, primarily through agreements, contracts, or partnerships between institutes and education secretariats. This study aims to discuss this phenomenon in two northeastern states of Brazil: Ceará and Rio Grande do Norte, demonstrating how it interferes with the development of managerial tools in the educational context. The research method adopted was dialectical approach, and the procedures consisted of literature review, documentary analysis and excerpts from the research conducted with school administrators. The results indicate that managers end up redefining their roles to meet the interests of partner institutions, emphasizing the achievement of goals and results.

Keywords

privatization; partnerships; managerialism; school administrators.



Asociaciones público-privadas en la educación pública: un estudio en dos estados del Nordeste

Resumen

Los procesos de privatización de la educación pública ocurren de diferentes formas, principalmente a través de convenios, contratos o asociaciones entre los institutos y las secretarías de educación. Este trabajo tiene como objetivo discutir este fenómeno en dos estados del Nordeste de la federación brasileña, Ceará y Rio Grande do Norte, demostrando cómo esto interfiere en el desarrollo de herramientas de gestión en el contexto educativo. El método de investigación fue el enfoque dialéctico y los procedimientos adoptados fueron la revisión bibliográfica, análisis documental y fragmentos de la investigación realizada con directores escolares. Los resultados indican que los gestores redefinen sus funciones para satisfacer los intereses de las instituciones asociadas, en relación con el logro de metas y resultados.

Palabras clave

privatización; asociaciones; gerencialismo; administradores escolares.

1 Introdução

Este artigo tem como objetivo discutir as implicações das relações público-privadas na educação, considerando a experiência desenvolvida nos estados do Ceará e Rio Grande do Norte. Dentre elas, destacam-se mudanças em relação à autonomia dos gestores escolares. Os estudos demonstram que a materialização das parcerias público-privadas (PPP) ocorre por meio de acordos entre institutos e secretarias estaduais ou municipais de educação (Adrião; Garcia, 2014; Peroni, 2006).

Segundo Peroni (2006), as mudanças ocorridas durante o período de crise do capital têm reafirmado transformações conceituais, fronteiriças e legais relacionadas ao público e ao privado na educação brasileira. Especificamente, a PPP tem sido influenciada pela intervenção de empresários brasileiros de diferentes setores da economia no âmbito da educação pública.

Neste trabalho, discute-se a expansão dessas parcerias nos estados do Ceará e Rio Grande do Norte, com o objetivo de demonstrar como as PPPs promovem o desenvolvimento de ferramentas gerenciais no contexto educacional e provocam implicações negativas na gestão escolar, ao implantar os princípios da gestão empresarial. O método de pesquisa utilizado foi a abordagem dialética, à luz de Kosík (1976), que contribuiu para a interpretação, organização e análise dos dados. Adota como procedimentos de pesquisa a revisão de literatura da área, a análise documental a

partir da análise das leis que regulamentam as parcerias entre o setor público e o setor privado dos respectivos estados, a consulta aos *sites* dos institutos privados e a realização de entrevistas semiestruturadas com representantes das secretarias de educação e representação de gestores escolares dos dois estados.

Este artigo está dividido em três seções. A primeira apresenta o cenário no qual as PPPs foram estabelecidas, tanto em nível internacional quanto nacional, incluindo sua aplicação na área da educação. A segunda aborda especificamente as parcerias nos estados do Rio Grande do Norte e Ceará, discutindo suas características e particularidades; em seguida, explora as implicações dessas parcerias na gestão escolar. Por fim, a terceira seção apresenta as conclusões com base nas análises realizadas.

2 O público e o privado na educação: revisitando o debate

O debate sobre o papel do setor público e privado na educação brasileira acontece em um contexto mais amplo, no qual a lógica de mercado tem sido introduzida nas reformas do setor público. A aliança em forma de parceria entre esses dois setores ocorre por meio de acordos, termos de compromisso e cooperação que seguem a lógica do mercado.

Essas iniciativas são impulsionadas por princípios gerenciais e surgem como resposta à percepção minimalista da suposta ineficiência e falta de qualidade nos serviços públicos. A denominada Nova Gestão Pública (NGP) se apresenta como alternativa ao modelo weberiano de administração pública, que é frequentemente percebido como rígido, excessivamente burocrático e repleto de normas.

A NGP fundamenta-se nos princípios da gestão empresarial, utilizando-os como parâmetros de eficácia e eficiência, e adoção, no setor público, de ferramentas utilizadas por empresas, com a crença de que o setor privado apresenta o modelo ideal de gestão (Abrucio, 1997). Torna-se, assim, uma resposta da economia burguesa à crise do capital ao final do século XX. Com base nessas premissas, governos estaduais e municipais têm estabelecido parcerias com organizações não governamentais para a execução de serviços educacionais.

Na óptica de Abrucio (1997), foi justamente nesse contexto de combinação entre mercado e democracia burguesa que as PPPs se desenvolveram com o objetivo de suprir as lacunas deixadas pelo modelo burocrático, visando reduzir os gastos públicos na área social, associadas à máxima de fazer mais com menos, como via de impulsionamento da produtividade no setor público.

O regime de parcerias entre os setores público e privado têm se comprometido na Administração Pública como uma nova forma de gestão de serviços públicos. Ou seja, essa estratégia de nova aliança entre governos e setores do mercado interessados nas pautas sociais visam responder à escassez de recursos, com a promessa de aumento da eficiência na realização de obras e prestação de serviços, aproveitando-se do capital e da maior experiência do setor privado na condução de projetos e investimentos (Bertolin, 2011).

Nesse contexto, na segunda metade do século XX, as PPPs ganharam espaço e força, especialmente após a reestruturação do capital decorrente da crise dos anos 1970. Nesse período, os princípios neoliberais¹ foram adotados como receituário e contraposição ao Estado keynesiano. Esse modelo pode não ser a solução ideal para os desafios econômicos e sociais e suas implicações precisam ser cuidadosamente consideradas para garantir que os interesses públicos sejam adequadamente protegidos e que os benefícios sejam equitativamente distribuídos.

De acordo com Adrião e Garcia (2014) e com base em Peroni (2016), as reformas de cunho privatistas foram idealizadas na Inglaterra, desde o final da década de 1970 até idos dos anos 1980, durante o governo da primeira ministra do Reino Unido Margareth Thatcher (1979-1990), e nos Estados Unidos, pelo presidente Ronald Reagan (1981-1989). Esses governos implementaram os princípios da teoria neoliberal nas políticas estatais, visando superar a crise econômica e os altos índices inflacionários no contexto da reestruturação produtiva mundial. Dentre os principais pontos defendidos pelos reformistas, destacam-se: a expectativa de melhoria dos serviços públicos; a crença de que as empresas privadas podem ser mais eficientes e bem administradas em comparação às empresas públicas; a busca pela melhoria do “*value for money*”

¹ O neoliberalismo “[...] é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser mais bem promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio” (Harvey, 2014, p. 42).

(eficiência) no uso dos recursos públicos, visando ao benefício da sociedade; e a possibilidade de transferência e compartilhamento de riscos com o setor privado, entre outros aspectos (Peci; Sobral, 2007).

Isso abriu espaço para que o mercado comercializasse, por meio de parcerias e privatizações, a oferta de serviços sociais, como saúde e educação. Em outras palavras, houve uma tentativa de dismantlar o Estado de Bem-Estar Social e ameaça aos direitos conquistados pelos cidadãos por meio de lutas sindicais (Harvey, 2014).

A modalidade inglesa de associação público-privada é conhecida como *Private Finance Initiative* (PFI). O setor público é responsável pela provisão de parte dos serviços, enquanto o parceiro privado constrói e mantém a infraestrutura da obra (Peci; Sobral, 2007). Estes mesmos autores citam que outros países como França, Portugal, Itália, Espanha, Austrália, África do Sul, Irlanda e Brasil, aspirando maior eficiência econômica, também aderiram ao uso de parcerias, contudo adequando-as às suas particularidades.

No Brasil, as discussões sobre as estratégias de PPPs tiveram início durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), tendo como base os princípios da NGP (Miranda; Azevedo, 2020). No entanto, a oficialização dessas parcerias ocorreu em 30 de dezembro de 2004, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), com a sanção da Lei Federal nº 11.079/2004, conhecida como Lei de Parceria Público-Privada, estabelecendo normas gerais para a licitação e contratação nos âmbitos federal, estadual, municipal e do Distrito Federal. No Brasil, essas parcerias são estabelecidas por meio de contratos de concessão patrocinada ou administrativa, com o propósito de atrair investimentos privados para setores com carência de investimentos públicos.

Com a abertura do setor de serviços não exclusivos, o Estado passou a atuar em conjunto com outras organizações públicas não estatais na oferta de serviços como educação, saúde e segurança. Essa abertura permitiu a transferência de responsabilidade e a possibilidade de envolvimento do terceiro setor na execução dos serviços públicos (Brasil, 1995). As parcerias com o setor privado, baseadas nos princípios do gerencialismo, trouxeram uma perspectiva de quase mercado para a educação. Conforme Bertolin (2011, p. 241-242):

O termo quase-mercado tem sido utilizado para designar contextos em que, apesar de existirem financiamentos e regulações governamentais, também estão

presentes alguns mecanismos de mercado; ou seja, o termo pode ser utilizado naquelas situações em que decisões relativas à oferta e à demanda são coordenadas a partir de mecanismos de mercado, mas que somente alguns ingredientes fundamentais do mercado são introduzidos.

Este termo é polissêmico e bastante utilizado para descrever arranjos econômicos em que há uma combinação de elementos de mercado e ação governamental, mas não uma adoção completa do livre mercado. Em vez disso, são introduzidos apenas alguns aspectos essenciais do mercado, enquanto outros são regulados ou financiados pelo governo.

Ora, é preocupante quando o setor privado desempenha um papel central em serviços públicos, pois pode haver falta de transparência e dificuldade em garantir que o interesse público seja realmente atendido. É necessário considerar cuidadosamente as implicações sociais e os impactos nas desigualdades ao adotar o modelo de “quase mercado”, garantindo que a prioridade seja o acesso equitativo e a qualidade dos serviços para toda a sociedade, e não o lucro e a competitividade empresarial.

Retomando as reflexões sobre as parcerias no Brasil, de acordo com Peci e Sobral (2007), elas se assemelham ao conceito de PFI utilizado pelos ingleses, uma vez que ambos buscam melhorar os serviços públicos e acreditam no potencial das empresas privadas. No entanto, é importante destacar que as parcerias no Brasil são desenvolvidas em menor escala em comparação com o conceito adotado na Inglaterra. Essa diferença pode ser atribuída ao estágio de desenvolvimento entre os dois países, levando em consideração que a Inglaterra consolidou seu programa de parcerias cerca de uma década antes do Brasil. Em termos econômicos, portanto, é importante não as equiparar.

As PPPs são oferecidas de diversas formas, em que a sociedade política, representante legal do público, ao estabelecer parceria com o setor privado, articula a dimensão pública com a estrutura do aparelho estatal, alinhando-se aos interesses privados e desconcentrando certas tarefas que historicamente foram atribuídas à responsabilidade do Estado. Nesse sentido, foram introduzidos conceitos presentes no setor privado, como metas, qualidade, eficiência e gestão por resultados (Newman; Clarke, 2012).

No Brasil, essa articulação foi marcada pelo surgimento do movimento Todos pela Educação, em 1990, período em que as políticas neoliberais estavam em ascensão no país e novas funções estavam sendo atribuídas ao Estado. O movimento Todos pela Educação tinha como propósito despertar a conscientização da comunidade em relação

aos direitos educacionais e à responsabilidade social do grupo (Freitas, 2018; Shiroma; Campos; Garcia, 2011). As estratégias adotadas por esse grupo seguiram uma abordagem aparentemente democrática, como a organização de fóruns e a elaboração de documentos orientadores. Para a classe empresarial, a perspectiva era que a educação se tornasse parte do mercado, funcionando como tal. Nesse sentido, a garantia de acesso a uma educação de qualidade se tornou o principal objetivo desse grupo.

A avaliação que se tem dessa interferência do setor privado no setor público na esfera educacional é a seguinte:

[...] na ótica dos empresários tratava-se, no entanto, não apenas de reformar a educação e a escola, buscando torná-la mais eficaz e adequada às novas demandas do capital, mas também de formar 'um trabalhador novo tipo', com disposições subjetivas e atitudinais compatíveis com a 'chamada sociedade do conhecimento' [...] (Shiroma; Campos; Garcia, 2011, p. 226).

Com base na citação acima, infere-se que, na perspectiva dos reformadores empresariais da educação, a proposta de envolvimento da iniciativa privada na educação não se limitava apenas a reformar o sistema educacional para torná-lo mais eficiente e adaptado às necessidades do capital. Além disso, buscavam formar um novo tipo de trabalhador compatível com as demandas do mercado, enfatizando habilidades e disposições específicas valorizadas na sociedade baseada no conhecimento. Essa visão ressalta a influência dos interesses empresariais na definição das políticas educacionais, buscando moldar não apenas a estrutura e o funcionamento das escolas, mas também as características e as competências dos estudantes.

Robertson e Verger (2012) consideram as Parcerias Público-Privadas Educacionais (PPPEs) como uma abordagem inovadora para investir na educação até certo ponto, porém destacam que há uma disputa entre as esferas pública e privada, em que esta última predomina nessa relação. Mesmo com contratos, acordos e regulamentações, o avanço de um setor pode significar um retrocesso para o outro. Assim, esses autores nos alertam sobre o desenvolvimento de uma verdadeira indústria especializada em PPPEs que se adaptam conforme as exigências e necessidades do mercado, seguindo a estrutura do capitalismo.

Conforme destacado por Peroni (2016), esse sistema de alianças entre o setor privado e o setor público representa uma maneira de alcançar diretamente a escola e a sala de aula, permitindo, assim, que o setor empresarial influencie o conteúdo e o

método de ensino. Isso sugere que, apesar de se apresentarem como investimentos para o benefício geral da educação, as parcerias, muitas vezes, acabam servindo aos interesses particulares de determinados grupos, em detrimento do bem-estar coletivo, portando-se mais como uma estratégia de privatização dos serviços e funcionamento do serviço público.

O arranjo contratual para a realização das parcerias é expresso de algumas formas, dentre essas “[...] há parcerias em que as organizações privadas dão suporte à área de educação através de atividades filantrópicas em que o Estado elabora políticas e fornece financiamento enquanto o parceiro privado presta os serviços de educação” (World Bank, 2006 *apud* Fernandez *et al.*, 2019, p. 392). Conseqüentemente, as parcerias são formalizadas por meio de diferentes tipos de contratos. Dependendo do tipo de serviço prestado, esses contratos podem variar desde construção, gestão, manutenção, até a própria prestação de serviços e operações. Em seguida, abordaremos alguns aspectos da expansão da aliança entre o setor público e privado no campo educacional, destacando as implicações para a gestão escolar.

3 Privatização da gestão pública escolar nas redes estaduais de ensino

Os estados do Ceará e do Rio Grande do Norte estão situados na região Nordeste do Brasil. Mesmo sendo vizinhos, comportam características sociais, políticas e econômicas do seu desenvolvimento bastantes distintas. Considerando que a educação é uma área social, recortam-se dados que possibilitam uma visão geral dos respectivos entes federados.

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE, 2022), no último censo, o estado do Ceará apresentou uma população de 8.791.688 habitantes, enquanto a população do Rio Grande do Norte alcançou a marca de 3.302.406.

Do ponto de vista educacional, concentra-se o recorte de dados voltados para o Ensino Médio, visto que esta é a etapa da Educação Básica escolhida para este artigo como forma de estudar as implicações das PPPEs. Por este motivo, o Rio Grande do Norte, em 2021, informou que possui 468 estabelecimentos de Ensino Médio. Já em relação ao Ceará, o estado possui 955 escolas de Ensino Médio, um pouco mais que o

dobro de estabelecimentos de Ensino Médio se comparado com a quantidade do Rio Grande do Norte (IBGE, 2022).

Em relação às matrículas, o estado do Ceará informou que possuía 367.574. Já no Rio Grande do Norte, 134.147 matrículas. Observa-se uma diferença significativa no número de matrículas entre os estados do Ceará e Rio Grande do Norte. Essa diferença indica que o Ceará possui mais que o dobro de matrículas em relação ao Rio Grande do Norte.

Essa disparidade pode ser atribuída a diversos fatores, como a diferença no tamanho da população dos estados, a estrutura educacional, a disponibilidade de instituições de ensino, políticas educacionais implementadas, entre outros. Para compreender melhor as razões subjacentes a essa diferença no número de matrículas entre os dois estados, são necessárias complementações com dados contextuais e de outra natureza.

Ressalta-se que o estado do Ceará tem adotado estratégias gerenciais, desde 2003, alinhando-se às reformas educacionais em curso. Essa abordagem foi adotada por representantes de diversos partidos políticos, resultando na redefinição das fronteiras entre os setores público e privado no âmbito da educação (Moreira, 2021). Já no Rio Grande do Norte, as reformas educacionais com o objetivo de implementar PPPs começaram em 2005, seguindo gradualmente alguns dos passos adotados no Ceará. A seguir, apresentaremos os desdobramentos dessas duas unidades da federação, que possibilitaram a participação do setor empresarial na gestão e concepção das políticas públicas educacionais no âmbito da implementação das Escolas de Ensino Médio de Tempo Integral.

3.1 Especificidades da interferência do setor privado na educação pública do estado do Rio Grande do Norte

A estratégia de PPPs no Rio Grande do Norte foi regulamentada pela Lei Complementar Estadual nº 307, de 11 de outubro de 2005, em conformidade com a Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. No plano legal, institucionaliza-se o Programa Estadual de PPP na Administração Pública Estadual. Destaca-se que ela aplica-se aos Órgãos da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional, aos

Fundos Especiais e às demais Entidades controladas direta ou indiretamente (Rio Grande do Norte, 2005).

A Lei Complementar Estadual nº 307/2005 reconhece, em seu artigo 2º, que as PPPs “[...] são mecanismos de colaboração entre o Estado do Rio Grande do Norte e os agentes do setor privado, voltados para a realização de obras e projetos de grande porte e a prestação de serviços” (Rio Grande do Norte, 2005, p. 1). Na sequência, em seu artigo 3º, ressalta que esse processo ocorre via contratos celebrados nas áreas de educação, saúde, assistência social, transportes, recursos hídricos e saneamento básico, pesquisa, ciência e tecnologia, indústria, agricultura e turismo, assim como outras áreas de interesse social ou econômico. Ao longo da lei, é possível toda uma definição dessa política, órgãos e conselhos responsáveis pelo alcance dos objetivos, bem como o sistema de garantias, controle e transparência dos resultados.

De acordo com Colares, Jeffrey e Maciel (2018, p. 84), “[...] o argumento da transformação da educação pelo atendimento da população carente como forma de superação das desigualdades sociais tem sido potente para a inserção das Oscips nas escolas públicas”. Esse argumento reflete a busca por soluções alternativas e complementares ao papel do Estado na educação, envolvendo alianças com organizações privadas e do terceiro setor (Montaño, 2010). No entanto, é importante considerar os diversos aspectos envolvidos nesse processo, como a necessidade de garantir a qualidade da educação, a transparência na gestão das parcerias e o respeito aos princípios democráticos e de equidade.

Na área educacional, ainda são escassos os estudos que buscam mapear a atuação dos atores privados no Rio Grande do Norte, como evidenciado pelos trabalhos de Diniz e Garcia (2018), Moreira (2021) e Queiroz e Azevedo (2022).

A justificativa para a implementação dessas iniciativas tem sido baseada no diagnóstico das dificuldades enfrentadas pelo estado para atingir as metas relacionadas ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), especialmente no Ensino Médio. Isso é notório no programa Governo Cidadão, anteriormente conhecido como “RN Sustentável”, que foi estabelecido como um empréstimo obtido junto ao Banco Mundial para financiar obras de infraestrutura e a implantação de sistemas de monitoramento, controle e avaliação de políticas públicas.

Com o objetivo de aprimorar os serviços públicos, o Governo Cidadão estabeleceu como um dos seus subcomponentes a Melhoria da Qualidade da Educação Básica. Esse subcomponente inclui uma série de ações a serem desenvolvidas ao longo da vigência do programa. No que se refere ao Ensino Médio, ele é mencionado no Manual Operativo como uma variável de controle dos indicadores de focalização da educação, especialmente em relação à distorção idade-série (Rio Grande do Norte, 2017). Na tentativa de encontrar outras minúcias a respeito do Ensino Médio, o documento que operacionaliza essa política não apresenta muitos detalhes sobre os desafios a serem superados para esta etapa da Educação Básica no estado.

Durante uma entrevista realizada para a pesquisa de mestrado em Educação, a representante da Secretaria de Educação (SEEC) revelou que, no final de 2016, o estado aderiu ao Programa de Fomento à Implantação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EEMTI), lançado pelo Ministério da Educação (MEC) por meio da Portaria nº 1.145/2017-MEC. Seguindo a lógica da política nacional, o objetivo desse programa era enfrentar desafios como a evasão escolar e a defasagem idade-série e melhorar o IDEB do Ensino Médio. Além disso, a adesão ao programa tinha como objetivo atender às metas 2 e 6 do Plano Nacional de Educação (PNE) e do Plano Estadual de Educação (PEE/RN-2015-2025), respectivamente (Silva, 2020).

Conforme ressaltado pela entrevistada, representante da SEEC, foi decidido que a implementação desse programa contaria com uma parceria entre a SEEC e o Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE), juntamente com seus parceiros estratégicos e técnicos, como o Instituto Sonho Grande, Instituto Natura, STEM Brasil e Instituto de Qualidade Educacional (IQE). Outra instituição privada citada é a Fundação Lemann. Durante a entrevista, foi mencionado que outros institutos também estavam desenvolvendo projetos na área da educação no Rio Grande do Norte, porém, devido à proposta do programa, optou-se pelo ICE em razão de sua experiência em outros estados, começando por Pernambuco (RSEEC, 2020).

A partir disso, infere-se que o discurso das PPPs já se encontrava incorporado à visão da representante da SEEC. Não obstante, relata seu envolvimento, a perspectiva do Programa Jovem de Futuro, concebido pelo Instituto Unibanco (IU), voltado para fortalecer o Ensino Médio por meio de circuitos de aprendizagem e gestão. No campo do Ensino Médio e do Ensino em Tempo Integral, a representante

da SEEC identificou o projeto da Escola da Escolha, implementado pelo ICE, com financiamento do Instituto Sonho Grande e do Instituto Natura. Foi a partir desse reconhecimento que a SEEC promoveu articulações com esses institutos e buscou viabilizar o trabalho do ICE no estado.

Durante a análise, foi observada a estratégia das instituições privadas para se inserirem na educação do Rio Grande do Norte e introduzirem a lógica mercantilista no sistema educacional público local. Essa atuação abrange diversos aspectos da escola, começando pela gestão. O ICE desempenhou um papel central ao propor o modelo Escola da Escolha, trazendo padrões de gestão empresarial para a educação. Para isso, são utilizados instrumentos considerados “novas tecnologias”, como o *Plan-Do-Check-Act* (PDCA), planos de ação, entre outros, que devem ser gerenciados pelos gestores e seguidos por toda a comunidade escolar.

A equipe escolar recebe orientações do ICE por meio de cadernos instrucionais desenvolvidos pela instituição. Um desses cadernos é o de Tecnologia de Gestão Educacional (TGE), que tem como objetivo guiar as ações dos gestores das EEMTIs. Em resumo, os gestores são incentivados a se adequar aos métodos utilizados pelo setor privado, adotando uma liderança servidora e menos questionadora. Isso visa consolidar o modelo da Escola da Escolha, que se baseia no protagonismo juvenil, nos quatro pilares da educação, na pedagogia da presença e na educação interdimensional.

No Rio Grande do Norte, outro instituto privado, o IQE, ofereceu formações para os professores de Língua Portuguesa e Matemática, com o propósito de apoiar as atividades de nivelamento nas escolas. Paralelamente, o Instituto STEM Brasil também teve sua participação no cenário educacional, proporcionando capacitações aos professores da área de Ciências da Natureza. Essa iniciativa tinha como objetivo formar profissionais para realizar atividades práticas em laboratórios e experimentos. Enquanto isso, o Instituto Natura e o Instituto Sonho Grande demonstraram apoio ao processo de implementação do Ensino Médio em Tempo Integral, contribuindo para a expansão dessa modalidade educacional no estado.

De acordo com as gestoras que participaram da pesquisa realizada por Silva em 2020, as PPPs têm um impacto significativo em toda a dinâmica da instituição, afetando diretamente as ações dos gestores. Isso ocorre porque as atribuições dos gestores são definidas pelos respectivos “parceiros”, e essas atribuições estão detalhadas nos

cadernos do modelo da Escola da Escolha, especificamente no de TGE do Instituto de Corresponsabilidade Educacional (ICE). Como resultado, há um monitoramento rigoroso do trabalho da gestão, o que pode reduzir sua autonomia, uma vez que eles precisam prestar contas dos processos gerenciais implementados para alcançar os resultados planejados pelos institutos. Os gestores, portanto, devem realizar o ciclo PDCA, desenvolver planos de ação e programas de ação segmentados, exercendo, assim, uma liderança servidora, conforme orientado (Silva, 2020).

A presença de institutos privados na educação pública do Rio Grande do Norte levanta preocupações sobre a mercantilização da educação e a dependência das escolas. A introdução de padrões gerenciais empresariais pode resultar na priorização de interesses econômicos em detrimento do bem-estar e do desenvolvimento integral dos estudantes. Além disso, a atuação desses institutos pode ser condicionada a interesses específicos ou ser interrompida sem aviso prévio, deixando as escolas sem suporte adequado para manter projetos e melhorar a qualidade da educação. Outro ponto de preocupação é a possível perda de autonomia e gestão da educação pública, pois pode se tornar menos questionadora e mais suscetível a seguir estratégias que nem sempre são as mais adequadas para a realidade local.

3.2 Especificidades das relações público-privadas na educação do estado do Ceará

O regime de PPPs no estado do Ceará é regulamentado pela Lei Estadual nº 14.391, de 7 de julho de 2009. Como mecanismo de controle desses processos, o estado determinou a criação do Conselho Gestor desse sistema de aliança entre setor público e setor privado, conforme previsto no Decreto nº 29.801, de 10 de julho de 2009. Na sequência do arcabouço jurídico que institucionaliza esse processo via projetos, o governador Cid Gomes sancionou o Decreto nº 30.328, de 27 de setembro de 2010, o qual define “[...] o procedimento de manifestação de interesse em projetos de parcerias público-privadas, nas modalidades patrocinada e administrativa, e em projetos de concessão comum e permissão” (Ceará, 2010).

Com base nesse aparato jurídico, a aliança entre IU e Secretaria da Educação do Estado do Ceará (Seduc) previa a oferta de formação dos quadros profissionais do sistema e das escolas, que ocorreu em 2012, por meio de acordos institucionais para a

viabilização de projetos educacionais como Aprender para Valer, o Projeto Jovem do Futuro (PJF), que atualmente está presente na maioria das escolas estaduais de ensino médio, e seus desdobramentos via Programa Gestão para Resultados (Gepra) e Circuito de Gestão.

De acordo com informações do *site* do IU, ele foi criado em 1982, com o objetivo de atuar na melhoria da educação pública brasileira, principalmente provocando mudanças na gestão educacional. A atuação dessa organização privada na educação tem como premissa apoiar e desenvolver soluções de gestão para aumentar a eficiência do ensino nas escolas públicas.

Outra frente de ação do IU está concentrada no alcance de resultados sustentáveis de aprendizagem, trabalhando pela equidade no ensino, tanto entre as escolas como no interior de cada uma delas, com base em quatro valores fundamentais: conectar ideias, acelerar transformações, valorizar a diversidade e ser fundamentado em evidências. Nesse sentido, reproduz quatro frentes de atuação: conceber, desenvolver, implementar e avaliar soluções para a gestão educacional; produzir e difundir conhecimento sobre essas soluções, com base em evidências empíricas e na investigação científica; apoiar iniciativas para vencer os desafios do Ensino Médio; e ocupar posições estratégicas e intensificar articulação junto aos principais atores e tomadores de decisão de políticas públicas na área da educação (Moreira, 2021).

O IU é um órgão financiado por um fundo patrimonial que proporciona serviços e produtos gratuitos para secretarias de educação, escolas, profissionais de educação e estudantes que participam de seus projetos. Em uma entrevista com dois gestores escolares de EEMTIs no Ceará, descobriu-se que a influência deste Instituto é possível devido ao trabalho da equipe de gestão, que baseia sua atuação nas formações oferecidas, por meio de *webinários*, livros e material multimídia disponível no seu *site*. Os gestores escolares, considerados intelectuais orgânicos altamente qualificados, são responsáveis por disseminar a cultura da *performatividade* nas escolas.

O IU desempenha um papel determinante na educação pública do Ceará, notadamente através do Programa Jovem de Futuro, concentrando-se na formação de gestores e professores. Destaca-se o modelo de “circuito de gestão” implementado pelo IU voltado a aprimorar o desempenho educacional por meio da proposta de flexibilidade no ensino e adaptação curricular.

De acordo com Barros *et al.* (2021), o circuito de gestão é composto por quatro fases: planejamento participativo; execução; monitoramento e avaliação; e ajustes. Além disso, fornece metas, protocolos e práticas de gestão para apoiar o desempenho nas fases do circuito. O programa inclui supervisores escolares externos à escola para monitorar e assessorar em cada etapa da gestão. Embora seja adaptável a diferentes níveis de ensino, o programa foi implementado apenas em escolas públicas estaduais de Ensino Médio e conta com o apoio do IU por pelo menos seis anos após a adoção pela rede estadual.

No entanto, é importante notar que essa abordagem levanta questões sobre seu alinhamento com a necessidade de estratégias para a obtenção de resultados. No contexto atual, essa maneira de conduzir a educação escolar pode, em certa medida, contribuir para a manutenção de uma sociedade capitalista que tende a ser excludente.

A atuação do IU em parceria com a Seduc afeta várias áreas da educação, incluindo as relações entre gestores, professores e superintendentes. Essas mudanças refletem uma abordagem neoliberal que busca transferir responsabilidades do Estado para o setor público não estatal, especialmente por meio de PPPs na educação (Moreira, 2021).

Em pesquisa realizada em duas escolas situadas na primeira Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação (Crede 01-CE), Moreira (2021) ressalta que os gestores escolares afirmam que, antes da interferência do IU, a gestão democrática funcionava bem, porém foi interrompida em favor do modelo gerencial, adotando a gestão privada como modelo mais eficaz do que a pública. O IU continua a desempenhar um papel central como parceiro na formulação e execução de políticas educacionais no Ceará, mas também reflete o desejo do setor privado de influenciar as políticas educacionais e estabelecer uma conexão entre o setor público e privado (Moreira, 2021).

Além disso, o IU amplia sua presença na escola pública ao promover ideias relacionadas ao empreendedorismo, à busca por equidade e à flexibilidade. Isso demonstra um esforço para modernizar e adaptar a educação às demandas contemporâneas, mas também suscita questionamentos sobre como essas ideias podem afetar a natureza e os objetivos da educação pública.

4 Considerações finais

Este trabalho buscou demonstrar o vertiginoso processo de alianças público-privadas no contexto educacional dos estados do Rio Grande do Norte e do Ceará, ao mesmo tempo explicitou as suas implicações na gestão da escola de EEMTI.

Observou-se que as diretrizes gerenciais da esfera privada, expressas na implementação da NGP, são introduzidas de forma sutil. Nessa perspectiva, o Estado desempenha o papel de financiador de resultados, submetendo as instituições escolares a avaliações de desempenho e responsabilização pelo controle de resultados e competição administrada entre si.

Um dos pontos de convergência entre as duas experiências analisadas é que a função dos gestores das EEMTIs passou por imposições de abordagens empresariais na condução administrativa e pedagógica das escolas. Essas mudanças foram significativas para a implementação de parcerias com o ICE no Rio Grande do Norte e o IU no Ceará.

Conclui-se que o objetivo da melhoria da qualidade da educação, propagado por esses institutos, encobre suas reais intencionalidades, que estão centradas na obtenção do lucro com a venda de pacotes e soluções para os sistemas educacionais. Aos poucos, a autonomia vai sendo minada, em função de uma visão instrumental e técnica (Lima, 2011). Nesse contexto de alianças, a autonomia é descaracterizada, tornando-se uma abordagem operacional e uma forma de responsabilização por tarefas específicas e encargos para as escolas públicas.

5 Referências

ABRUCIO, F. L. Impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, Brasília, DF, n. 10, 1997.

ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Subsídio público ao setor privado: reflexões sobre a gestão da escola pública no Brasil. *Políticas Educativas*, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 110-122, 2014.

BARROS, R. P. *et al.* Promovendo o desempenho educacional via melhorias na gestão escolar: o caso do Programa Jovem de Futuro. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, p. 9-44, 2021.

BERTOLIN, J. C. G. Os quase-mercados na educação superior: dos improváveis mercados perfeitamente competitivos à imprescindível regulação do Estado. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 237-248, 2011.

BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*. Brasília, DF: Presidência da República, 1995.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2004.

CEARÁ. Lei nº 14.391, de 7 de julho de 2009. Institui Normas para Licitação e contratação de parcerias público-privadas, no âmbito da Administração do Ceará, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Fortaleza, 9 jul. 2009.

CEARÁ. Decreto nº 29.801, de 10 de julho de 2009. Dispõe sobre o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas. *Diário Oficial do Estado*, Ceará, Poder Executivo, Fortaleza, 13 jul. 2009.

CEARÁ. Decreto nº 30.328, de 27 de setembro de 2010. Institui o procedimento de manifestação de interesse em projetos de parcerias público-privadas, nas modalidades patrocinada e administrativa, e em projetos de concessão comum e permissão. *Diário Oficial do Estado*, Fortaleza, 21 dez. 2010.

COLARES, M. L. I. S.; JEFREY, D. C.; MACIEL, A. C. (org.). *A educação integral como objeto de estudo: mais que um tempo... além dos espaços*. Campinas: Unicamp, 2018.

DINIZ, F. D. B.; GARCIA, L. T. S. O privado na educação pública potiguar: mapeamento das empresas e de suas ações na rede estadual de educação do RN. *In: ANPED*, 24., 2018, João Pessoa. *Anais [...]*. João Pessoa: Anped, 2018.

FERNANDEZ, R. N. *et al.* Parcerias público-privadas: uma alternativa para a educação brasileira. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, n. 52, p. 389-408, 2019.

FREITAS, L. C. *A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias*. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

HARVEY, D. *O neoliberalismo: história e implicações*. 5. ed. São Paulo: Loyola, 2014.

IBGE. *Panorama*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

KOSÍK, K. *Dialética do concreto: um estudo sobre problemas do homem e do mundo*. Tradução de Célia Neves e Alderico Toríbio. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LIMA, L. C. *A escola como organização educativa*. São Paulo: Cortez, 2011.

MIRANDA, P. R.; AZEVEDO, M. L. N. de. Fies e Prouni na expansão da educação superior brasileira: políticas de democratização do acesso e/ou de promoção do setor

privado-mercantil?. *Educação & Formação*, Fortaleza, v. 5, n. 3, e1421, 2020. DOI: 10.25053/redufor.v5i15set/dez.1421. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/redufor/article/view/1421>. Acesso em: 4 jul. 2023.

MONTAÑO, C. Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MOREIRA, H. A. G. *Tensões entre o público e o privado nas Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (Crede 01 – Ceará)*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2021.

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

PECI, A.; SOBRAL, F. Parcerias público-privadas: análise comparativa da experiência inglesa e brasileira. In: ANPAD, 30, 2007, Salvador. *Anais [...]*. Salvador: Anpad, 2007.

PERONI, V. M. V. Implicações da relação público-privado para a democratização da educação no Brasil. In: PERONI, V. M. V. (org.). *Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação*. São Leopoldo: Oikos, 2016. p. 15-34.

PERONI, V. M. V. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V.; BAZZO, V. L.; PEGORARO, L. (org.). *Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado*. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p. 11-24.

QUEIROZ, L. M. S.; AZEVEDO, A. A. Parcerias público-privadas: ressignificações docentes em uma escola no Rio Grande do Norte. *Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 16, n. 35, p. 295-313, 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar n. 307, de 11 de outubro de 2005. Dispõe sobre normas específicas para licitação e contratação de parceria público-privada (PPP), no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, institui o Programa Estadual de PPP, na Administração Pública Estadual, e dá outras providências, 2005. *Diário Oficial do Estado*, Natal, 11 out. 2005.

RIO GRANDE DO NORTE. *Projeto Integrado de Desenvolvimento Sustentável: RN Sustentável*. Natal: Banco Mundial, 2017.


ROBERTSON, S.; VERGER, A. A origem das parcerias público-privadas na governança global da educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1133-1156, 2012.

RSEEC. *Entrevista*. Mossoró-RN, 28 de maio de 2020.

SHIROMA, E. E.; GARCIA, R. M. C.; CAMPOS, R. F. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do movimento Todos pela Educação. *In*: BALL, S. J.; MAINARDES, J. *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011. p. 222-248.

SILVA, M. M. *Relações público-privadas na concepção de gestoras de Escola de Ensino Médio de Tempo Integral da 12ª DIREC-RN (2017-2019)*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2020.

Allan Solano Souza, Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)

 <https://orcid.org/0000-0002-4963-0922>

Doutor em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Coordenação do Programa de Pós-graduação em Educação (Poseduc) da UERN. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Estado, Educação e Sociedade, vinculado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Contribuição de autoria: Escrita – revisão e edição.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3065102801690294>

E-mail: allansouza@uern.br

Hilcélia Aparecida Gomes Moreira, Secretária da Educação do Ceará (Seduc)

 <https://orcid.org/0000-0001-6837-666X>

Mestra em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Atua na Rede Estadual de Escolas de Ensino Médio de Tempo Integral do Ceará.

Contribuição de autoria: Redação do manuscrito original.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7282052825714519>

E-mail: hilcelia39@gmail.com

Maria Margarett da Silva, Secretária de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer do Rio Grande do Norte (SEEC)

 <https://orcid.org/0000-0002-4794-0177>

Mestra em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Apoio pedagógico na Rede Estadual de Ensino do Estado do Rio Grande do Norte.

Contribuição de autoria: Redação do manuscrito original.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9995607735826862>

E-mail: margarett.margarett@gmail.com

Daniela Cunha Terto, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN)

 <https://orcid.org/0000-0003-0307-6572>

Doutora e mestra em Educação e graduada em Pedagogia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professora da área de Políticas e Gestão Escolar do IFRN, *campus* Natal Central. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional do IFRN.

Contribuição de autoria: Revisão e redação do manuscrito original.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5995982936289626>

E-mail: daniela.terto@ifrn.edu.br

Editora responsável: Lia Machado Fiuza Fialho

Pareceristas *ad hoc*: Celso do Prado Ferraz de Carvalho e Lara Carlette Thiengo

Como citar este artigo (ABNT):

SOUZA, Allan Solano Souza; MOREIRA, Hicleia Aparecida Gomes; SILVA, Maria Margaret; TERTO, Daniela Cunha. Alianças público-privadas na educação pública: um estudo em dois estados nordestinos. *Educ. Form.*, Fortaleza, v. 8, e11024, 2023.

Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/redufor/article/view/e11024>



Recebido em 11 de julho de 2023.

Aceito em 29 de outubro de 2023.

Publicado em 22 de novembro de 2023.