

Programa Melhoria da Educação na rede municipal de Parauapebas/PA: implicações para a gestão educacional



Cristina da Silva Barrosⁱ 

Universidade Federal do Pará, Cametá, PA, Brasil

Ariel Feldmanⁱⁱ 

Universidade Federal do Pará, Belém, PA, Brasil

Resumo

O artigo analisa o Programa Melhoria da Educação, promovido pela Fundação Itaú Social, e sua implementação na rede municipal de ensino de Parauapebas, Pará, Brasil. A pesquisa busca compreender as implicações do Programa na gestão educacional da rede municipal. Para isso, foi utilizada uma abordagem qualitativa, incluindo revisão bibliográfica e análise dos principais documentos elaborados pela Fundação Itaú Social durante o processo de implementação. O embasamento teórico fundamenta-se, principalmente, nos estudos de Adrião (2018), Freitas (2018) e Peroni e Caetano (2015), que discutem as parcerias público-privadas na gestão educacional. O estudo conclui que o Programa influenciou a gestão ao introduzir referenciais do setor privado como estratégias para melhorar os resultados educacionais e implementar um modelo gerencial.

Palavras-chave

Programa Melhoria da Educação; parceria público-privada; gestão educacional.

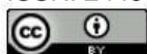
The Education Improvement Program in the Parauapebas (PA) municipal network: impacts on educational management

Abstract

The article analyzes the Education Improvement Program, promoted by the Itaú Social Foundation, and its implementation in the municipal education network of Parauapebas, Pará, Brazil. The research seeks to understand the program's implications for the management of the municipal education network. To this end, a qualitative approach was used, including a bibliographic review and an analysis of the main documents produced by Itaú Social Foundation during the implementation process. The theoretical framework is primarily based on the studies of Adrião (2018), Freitas (2018) and Peroni and Caetano (2015), which address public-private partnerships in educational management. The study concludes that the program influenced management by introducing private sector benchmarks as strategies to improve educational outcomes and implement a managerial model.

Keywords

Education Improvement Program; public-private partnership; education management.



El Programa de Mejora de la Educación en la red municipal de Parauapebas (PA): impactos para la gestión educativa

Resumen

El artículo analiza el Programa de Mejora de la Educación, promovido por la Fundación Itaú Social, y su implementación en la red municipal de educación de Parauapebas, Pará, Brasil. La investigación busca comprender las implicaciones del Programa en la gestión de la red municipal de educación. Para ello, se utilizó un enfoque cualitativo, que incluyó una revisión bibliográfica y un análisis de los principales documentos elaborados por la Fundación Itaú Social durante el proceso de implementación. El marco teórico se basa principalmente en los estudios de Adrião (2018), Freitas (2018) y Peroni y Caetano (2015), que abordan las asociaciones público-privadas en la gestión educativa. El estudio concluye que el Programa influyó en la gestión al introducir referentes del sector privado como estrategias para mejorar los resultados educativos e implementar un modelo gerencial.

Palabras clave

Programa Mejora de la Educación; asociación público-privada; gestión educativa.

1 Introdução

Este estudo analisa e reflete sobre o Programa Melhoria da Educação, da Fundação Itaú Social (FIS), implementado a partir de 2021 na rede municipal de Parauapebas, Pará (PA). O Programa tem como objetivo a execução de ações voltadas para a melhoria da qualidade da educação pública, com ênfase no desempenho de índices educacionais. Para isso, oferece apoio às Secretarias de Educação que demonstrem interesse e alinhamento com essa proposta.

O artigo é fruto de uma pesquisa mais ampla, realizada no âmbito de um mestrado acadêmico, que investiga a implementação do Programa na referida rede municipal. Ressalta-se que o Programa é decorrente de uma parceria entre a FIS e a Secretaria Municipal de Educação (Semed) de Parauapebas/PA. Com base nas primeiras reflexões provenientes da análise documental, levantamos a seguinte questão: “Quais são as possíveis implicações do Programa Melhoria da Educação para a gestão educacional da rede municipal de Parauapebas/PA?”.

Por se tratar de uma discussão sobre um Programa desenvolvido no contexto de uma parceria entre o setor público e privado, que advoga melhorias na qualidade da educação pública, adotamos como referência os estudos de Adrião (2018), Freitas (2018), Peroni (2018), Peroni e Caetano (2015), entre outros, que oferecem uma base

crítica para refletir sobre a parceria público-privada na educação. Com o estudo, buscamos contribuir com o debate sobre o enfrentamento da privatização da educação.

Nessa perspectiva, torna-se imprescindível compreender o contexto mais amplo em que o Estado e o sistema econômico se articulam no desenvolvimento de políticas sociais, dentro de uma tendência neoliberal que impacta as relações globais. Considerando que neoliberalismo abrange tanto finanças quanto mentalidades, funciona como uma conexão de interesses partilhados entre as diferentes manifestações do capital sob as estruturas estatais (Ball, 2014), interferindo diretamente na administração pública.

A inclusão de atores privados na educação pública é um processo histórico, fundamentado na privatização como política pública, uma vez que o poder global detido pelo capital se consolida de diversas maneiras (Peroni, 2018). Dessa maneira, novas formas de definição do Estado e, conseqüentemente, da sociedade são estabelecidas nas atividades públicas.

Na década de 1970, especificamente em 1973, a crise econômica instaurada no contexto global de reestruturação do capital afetou significativamente a economia, gerando impactos sobre o Estado, sendo mais evidentes a recessão das receitas e a redefinição de seu papel (Abrucio, 1997). As tensões globais vivenciadas nesse período alteraram de forma significativa a função do Estado, enquanto os ideais neoliberais se expandiam pelo mundo (Harvey, 2008). Nesse cenário, emergiram “[...] novas formas de controlar o orçamento e os serviços públicos” (Abrucio, 1997, p. 5), ou seja, novos paradigmas de gestão que reconfiguraram a relação entre o mercado e o Estado.

A partir disso, fortaleceu-se uma retórica universal que questionava a efetividade do Estado, impulsionando a adoção da chamada Nova Gestão Pública (NGP). Esse modelo passou a contestar a qualidade dos serviços públicos, ao mesmo tempo que intensificava o processo de composição e implementação das parcerias público-privadas nas áreas sociais (Abrucio, 1997). A incidência desse fenômeno no Brasil se conecta com a reforma do Estado na década de 1990.

Na educação, conforme Miranda e Azevedo (2020), essa lógica centrada na otimização de custos fez com que o direcionamento dos fundos públicos e as isenções fiscais, concebidos como métodos inovadores de financiamento e expansão da educação, tornassem-se parte integrante da política educacional. Essa articulação entre políticas públicas e interesses empresariais consolidou uma relação na qual o mercado

influencia diretamente a oferta de serviços públicos, como educação, saúde e segurança, sob o argumento de melhorar sua qualidade e eficiência. Com a junção desses fatores, “[...] o Estado passou a atuar em conjunto com outras organizações públicas não estatais na oferta de serviços como educação, saúde e segurança” (Miranda; Azevedo, 2020, p. 5). Assim, os pressupostos do mercado integraram-se veementemente às atividades estatais, sob o argumento de melhorar a qualidade dos serviços públicos e promover mecanismos de controle dessas ações.

Nesse contexto, a educação tende a ser influenciada pelas dinâmicas do mercado (Peroni *et al.*, 2014). Dessa forma, propomo-nos a aprofundar a discussão sobre o Programa Melhoria da Educação, analisando tanto os efeitos para a gestão da rede quanto os interesses mais amplos relacionados ao desenvolvimento educacional e às disputas que envolvem a atuação do setor privado nas iniciativas do público.

Para tanto, além da metodologia, o artigo apresenta dois momentos da discussão. O primeiro consiste em uma breve descrição do Programa Melhoria da Educação, levando em conta suas fundamentações conceituais e políticas, permitindo compreendê-lo como um componente indissociável de sua instituição mantenedora, a FIS. Na sequência, abordamos a aplicação do Programa na rede municipal de Parauapebas/PA, considerando os reflexos dessa parceria para a gestão educacional. E, por fim, nas considerações finais apontamos os principais pontos abordados no estudo e os elementos para ampliação e aprofundamento do debate proposto.

2 Metodologia

À luz da questão proposta, que examina um Programa inserido no rol das parcerias público-privadas, realizamos uma revisão da literatura, etapa indissociável de toda pesquisa (Prodanov; Freitas, 2013). Optamos por uma investigação qualitativa de caráter documental, cujo procedimento analítico fundamenta-se na análise de conteúdo, conforme sugerido por Bardin (1977). A abordagem qualitativa é especialmente relevante, pois permite apreender tanto os eventos quanto suas causalidades, já que “[...] trabalha com o universo dos significados” (Minayo, 2009, p. 21).

A análise documental foi conduzida sob a perspectiva de Lakatos e Marconi (2003), uma vez que esse recurso possibilita uma compreensão abrangente do tema

investigado. Neste artigo, consideramos materiais produzidos pela Semed de Parauapebas/PA e pela FIS, dado que os documentos “[...] não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem em um determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto” (Lüdke; André, 1986, p. 39). Portanto, “[...] a escolha dos documentos não é aleatória” (Lüdke; André, 1986, p. 40).

Dessa forma, os documentos examinados neste artigo foram obtidos por meio de consultas no *site* do Programa Melhoria da FIS e da Semed de Parauapebas/PA. Os principais documentos são: o edital do Programa Melhoria da Educação (FIS, 2021), o Plano Estratégico do Município de Parauapebas/PA (2021), o Referencial da Qualidade da Gestão da Educação na Rede Municipal (FIS, 2022) e o Estatuto Social da FIS (FIS, 2020). Conforme Cellard (2008), a análise de um documento deve ser elaborada de maneira conceitual e política, pois essas fontes são produtos da sociedade e carregam intenções que revelam muito sobre o contexto em que foram concebidas e produzidas. Sendo assim:

Uma boa compreensão do contexto é, pois, crucial, em todas as etapas de uma pesquisa documental, tanto no momento da elaboração de um problema, da escolha das pistas a seguir para descobrir as principais bases de arquivos, quanto no momento da análise propriamente dita (Cellard, 2008, p. 300).

Nesse entendimento, exploramos as fontes documentais do Programa Melhoria da Educação, realizando uma leitura atenta sobre a origem desses materiais, a qualidade e a importância das informações apresentadas. A autoria vinculada à FIS também foi um elemento central na análise desses instrumentos, uma vez que parte das informações extraídas da base documental é moldada, possivelmente, sob a perspectiva dessa instituição e da própria trajetória das parcerias público-privadas.

3 Resultado e discussão

Como mencionado, o Programa Melhoria da Educação é administrado pela FIS, portanto a proposta de melhorar a educação apresentada pelo Programa está, presumivelmente, alicerçada nos ideais político-administrativos da própria FIS. Dessa forma, é fundamental compreender os objetivos dessa instituição e seu processo de atuação voltado à educação pública e a outras áreas sociais. Isso proporciona uma visão

ampla sobre o Programa Melhoria da Educação e suas implicações na gestão educacional da rede de Parauapebas/PA.

A FIS, pelo próprio nome, carrega uma representatividade de nível global. Em seu estatuto social, o artigo 6º assegura que “[...] o Itaú Unibanco Holding S.A. é o mantenedor principal da fundação” (FIS, 2020). Trata-se, portanto, de uma estrutura que reflete os parâmetros desse grupo financeiro, que incentiva projetos e programas com o objetivo de melhorar a educação pública no país. Embora o *slogan* de “melhorar a educação” possa convergir com as intenções do Estado público, não se pode perder de vista que:

Os recursos investidos nos programas e projetos da FIS são obtidos, em sua maioria, por rendimentos de aplicações financeiras de recursos da própria FIS e por doações da Itaúsa Holding S.A., que faz jus à isenção de impostos e tributos a partir das doações executadas em função de leis de incentivo (Morgan, 2020, p. 124).

Dessa forma, a FIS se autodenomina uma organização sem fins lucrativos. Suas iniciativas estão direcionadas a áreas sociais, realizadas em parceria com instituições públicas e privadas que se unificam para operacionalizar ações voltadas ao setor público (FIS, 2020). No entanto, enquanto apoia políticas públicas voltadas à educação básica, atuando em parceria com o setor público, a FIS beneficia-se da imunidade tributária garantida constitucionalmente (Morgan, 2020).

Robertson e Verger (2012), ao analisarem o âmbito internacional, sugerem que as parcerias são estabelecidas por uma rede de atores empresariais como política central para o desenvolvimento social, assim se constroem um ideal de gestão e um ambiente político estável, “[...] pois, enquanto o propósito subjacente e as lógicas de gestão da educação são garantidos de acordo com a lógica de mercado, o Estado assegura o mais importante: os recursos” (Robertson; Verger, 2012, p. 1143).

Nessa perspectiva, Valente (2009) argumenta que o direcionamento de parcerias por meio de recursos próprios é uma estratégia adotada por diversas empresas como política de desenvolvimento social. De fato, “[...] todo o investimento feito nos programas sociais é revertido na redução do imposto de renda das empresas parceiras” (Valente, 2009, p. 6). No mesmo sentido, o Programa Melhoria da Educação se posiciona dentro da lógica de parceria entre a FIS e as Secretarias de Educação.

Como vimos, esse tipo de acordo é bastante comum no contexto brasileiro, tendo ganhado força a partir da década de 1990. Nesse cenário, participam entidades que atuam em áreas sociais sob uma perspectiva colaborativa junto à gestão de políticas públicas. Embora denominadas sem fins lucrativos, tais entidades operam em um contexto de competitividade econômica e social, buscando adotar estratégias mais eficazes para a organização da sociedade na luta que envolve projetos sociais ligados ao sistema econômico (Peroni, 2018). A educação é, possivelmente, um componente substancial de todo esse processo.

Ampliando essas reflexões, o que se observa na associação do público com o privado no contexto do Estado brasileiro é que “[...] 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” (Souza *et al.*, 2023, p. 3). De forma semelhante, a rede de Parauapebas/PA aderiu a um acordo de cooperação com a Fundação Itaú em regime de parceria durante o período de 2021-2024, conforme o edital do Programa (FIS, 2021). Ainda assim, os profissionais das Secretarias de qualquer localidade do país podem acessar gratuitamente as ferramentas do Programa por meio de sua página digital.

A inserção de programas dessa natureza na educação básica pode gerar consequências relacionadas à privatização da educação, sobretudo da gestão. Aliás, “[...] a privatização da gestão da educação pública refere-se à subordinação ao setor privado dos processos relativos à definição dos meios e dos fins desta educação” (Adrião, 2018, p. 12). Isso significa que, em busca de melhorias educacionais, as redes de ensino, supostamente, tornam-se permeáveis a perspectivas que alteram, profundamente, os padrões de gestão enquanto órgão de poder centralizado da rede.

Ao lançar mão de um edital específico para a parceria direta com a FIS, o Programa Melhoria da Educação estabelece condições para que as Secretarias de Educação possam participar da seleção e, assim, requerer a adesão. Vale destacar que esse Programa está em funcionamento na educação pública desde 1999, quando foi criado. Ao longo de sua trajetória, passou por reformulações para apoiar municípios e territórios na promoção de elevados padrões de qualidade e equidade, alinhando-se à compreensão da Fundação sobre o multifacetado conceito de qualidade na educação (FIS, 2021).

As ações do Programa, que antecedem o edital de 2021, priorizavam a preparação de gestores para a realização dos diagnósticos situacionais das redes de

ensino, com o intuito de que esse procedimento pudesse subsidiar a elaboração dos planos municipais de educação (FIS, 2021). Contudo, para implementar tecnologias educacionais, cujo objetivo é elevar os parâmetros de qualidade conforme o entendimento da Fundação Itaú, o Programa se estruturou para que mais atores da educação pudessem ser acessados por sua dinâmica formativa.

O caráter operacional do Programa busca não só mapear a gestão da educação na rede de ensino municipal, mas também intervir sobre ela. Dessa forma, o Programa Melhoria da Educação delega três dimensões estruturantes para que as Secretarias de Educação compreendam como as tecnologias de cada eixo podem contribuir com as necessidades da rede. Tais dimensões, sintetizadas no Quadro 1, constituem a base fundamental do Melhoria da Educação: planejamento e gestão administrativa; gestão pedagógica; e comunicação, participação, ações colaborativas e controle social.

Quadro 1 – Dimensões estratégicas do Programa Melhoria da Educação

Eixos	Ações
Planejamento e gestão administrativa	Essa dimensão está organizada conforme planejamento que promova a gestão eficiente da Secretaria de Educação, tendo como foco de todas as suas ações a aprendizagem dos alunos. Esse planejamento envolve os processos de gestão de pessoas, de recursos, além das condições necessárias para assegurar condições igualitárias de acesso e oportunidades educacionais, como transporte, alimentação e material de apoio didático aos estudantes.
Gestão pedagógica	Essa dimensão se refere às práticas e aos processos de ensino-aprendizagem dos estudantes com equidade. As tecnologias desse eixo buscam fortalecer as práticas didáticas, o investimento na formação dos profissionais da Educação, como professores, coordenadores pedagógicos e gestores escolares, além de envolver as equipes das Secretarias.
Comunicação, participação, ações colaborativas e controle social	Essa dimensão envolve processos que contribuam com o fortalecimento do diálogo, a participação, o controle social e a gestão democrática como mecanismos estratégicos para a melhoria da qualidade da educação em uma rede de ensino. Para isso, as tecnologias desse eixo buscam fortalecer as relações de diálogo, a construção de vínculos e a participação entre os diferentes atores envolvidos no processo educacional, como as famílias e a comunidade escolar.

Fonte: Elaborado com base nos dados do *site* do Programa Melhoria da Educação¹.

¹ Fonte: <https://melhoriadaeducacao.org.br/>.

É notável que cada dimensão, pela própria nomeação, carrega um entendimento sobre sua utilidade na educação. Para responder às demandas de cada Secretaria, essas ações servem como orientadoras na aplicação do Programa Melhoria da Educação. Além disso, esses elementos constituem uma base diagnóstica para que as Secretarias de Educação realizem uma leitura ampla sobre suas próprias ações. Em cada dimensão de análise, existem tecnologias que podem ser implementadas na rede interessada. Vejamos:

As Tecnologias Educacionais são um conjunto de ações formativas, conteúdos de apoio, orientações metodológicas e instrumentos de implementação voltado ao fortalecimento dos processos de gestão das secretarias de educação, em busca da melhoria do acesso, permanência e aprendizado com equidade para todas as crianças adolescentes e jovens (FIS, 2023)².

Nessa lógica, as Secretarias de Educação podem usufruir dessas tecnologias como se fossem soluções para a validação e o desenvolvimento de uma educação de qualidade. Caetano e Peroni (2022) alertam sobre a aquisição de programas vinculados a instituições não estatais, como é o caso do Programa da FIS, visto que essa medida pode acarretar alterações na finalidade da educação. Além disso, “[...] as instituições operam através da instalação de uma série de ferramentas de mercado no próprio funcionamento da política pública” (Caetano; Peroni, 2022, p. 7). Desse ponto de vista:

[...] o Melhoria consegue modificar o conteúdo da proposta educacional dos diversos municípios que é parceiro, alterando na prática os princípios da gestão democrática pelos princípios da gestão gerencial, porém, mantém em seus documentos os princípios democráticos como os que são seguidos (Sandaniel, 2021, p. 245).

Isso ocorre, supostamente, porque há uma certa preocupação da FIS em ajustar sua política de atuação aos parâmetros da globalização, associando a qualidade da educação à variabilidade de elementos que levam os sistemas educacionais a promoverem equidade no acesso ao ensino e a minimizar as desigualdades. Conforme abordam Caetano e Peroni (2022, p. 3), “[...] essa influência ocorre através da direção e execução da política educacional e, em alguns casos, dos dois processos”.

Nesse contexto, o Programa Melhoria da Educação passa a ser visto como uma ferramenta de apoio em prol da missão de “melhorar a educação”. Entretanto, a delegação de alguns critérios para que a FIS auxilie as Secretarias de Educação na disponibilização desse recurso torna-se um processo de disputa, pois, nessa lógica, não seriam os

² FIS. Disponível em: <https://melhoriadaeducacao.org.br/biblioteca-tecnologias/todas-tecnologias>. Acesso em: 12 abr. 2024.

municípios mais necessitados que seriam atendidos, mas sim aqueles que mais se adequem às regras estabelecidas no edital, como no caso da parceria em Parauapebas/PA.

A FIS presta auxílio formativo durante o processo de seleção e na implementação do Programa. Além do assessoramento, a Fundação se encarrega do acompanhamento da avaliação quanto ao desempenho do Programa na rede. Entretanto, Macêdo (2019) alerta que a FIS tem foco no treinamento de lideranças para atuar nos sistemas formais de ensino público e, para isso, valoriza a qualidade da gestão, enquanto os demais profissionais da educação são vistos como coadjuvantes desse processo.

Nesse sentido, Freitas (2018) adverte sobre as orientações mercantilistas na educação pública. Para o autor, “[...] não parece ético que a educação seja colocada a serviço dos interesses de um setor fortemente determinado a controlar os conteúdos, métodos e finalidades da educação, ou seja, o empresariado e suas fundações” (Freitas, 2018, p. 125). Dessa forma, a educação fica suscetível aos princípios dessas instituições e a estratégias de privatização. “Uma primeira forma pela qual se materializa a privatização da oferta educacional relaciona-se à vigência de mecanismos de subsídio público a organizações privadas por meio de contratos, convênios, termos de parceria e de cooperação” (Adrião, 2018, p. 13).

Os argumentos constituem um alerta, dado que o Melhoria faz parte de uma organização que se apoia em ideais políticos e conceituais, predominantemente mercadológicos. Para Morgan (2020), a FIS é como um membro social de seu mantenedor majoritário, ou seja, o Banco Itaú, um grande representante do sistema financeiro mundial. Dessa forma, por intermédio do Programa, expressam-se valores empresariais sobre a qualidade da educação, e o conceito de gestão eficaz com fundamentos gerenciais tende a ser reforçado (Sandaniel, 2021).

A fixação pela gestão é uma questão que, para o Programa, evidencia-se como alternativa resolutiva das questões na educação. Apesar desses parâmetros, o Melhoria da Educação se apoia no princípio de gestão democrática como base da sua estrutura política e de sua aplicação. Nesse contexto, o Programa expressa prioridades na identificação de fragilidades para intervir na rede (FIS, 2021), como na Semed de Parauapebas/PA, que obteve assessoria e suporte técnico de forma direta da FIS.

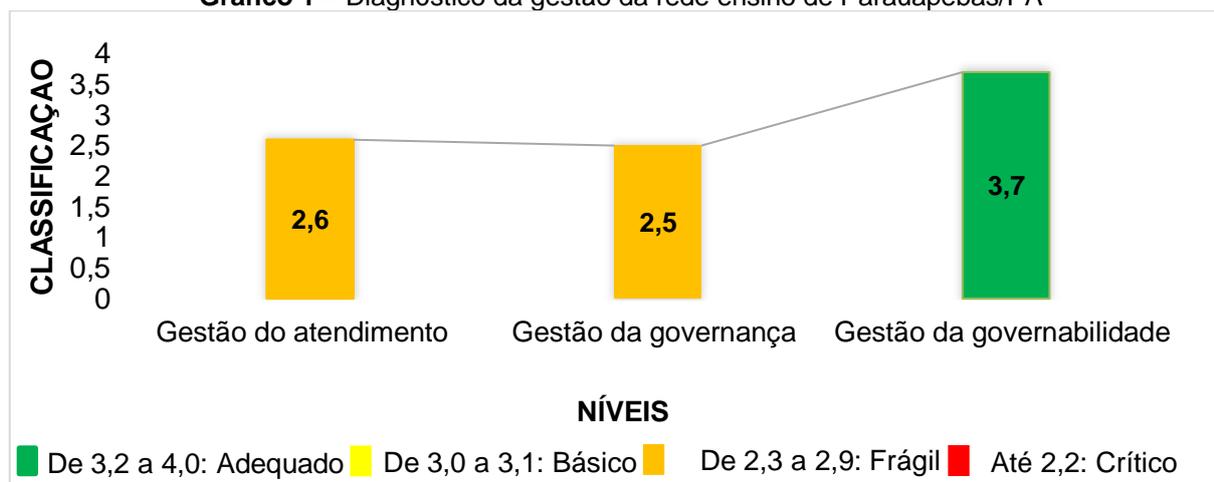
3.1 Integração do Programa na Rede Municipal de Parauapebas/PA

Ao priorizar a implantação de tecnologias educacionais por meio do Programa, a FIS (2021, p. 1) assegura “[...] contribuir com a melhoria da educação pública brasileira, estruturando-se por dois pilares de atuação: formação de profissionais da educação e fortalecimento da sociedade civil”. O foco na gestão assume grande importância, pois, embora as questões educacionais possam ser diversas, na proposição do Melhoria da Educação, os documentos indicam que as soluções educacionais são apresentadas por meio da gestão. Em contrapartida, “[...] a educação é isolada dos seus vínculos sociais e passa a ser vista como uma questão puramente de gestão” (Freitas, 2018, p. 37).

Por meio do Melhoria da Educação, a Fundação Itaú auxiliou a Semed de Parauapebas/PA a realizar uma avaliação da rede, com a finalidade de desenvolver um Plano Estratégico e consolidar melhorias na educação local. Vale destacar que, em Parauapebas/PA, as aproximações com o Melhoria tiveram início em 2021. O Programa registrou um total de 227 inscrições para a vigência 2021-2024. A cada etapa do processo de seleção, foram observados critérios de inclusão: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) abaixo da média nacional e estadual, municípios com até 550 mil habitantes e com matrículas urbanas acima de 10 mil (FIS, 2021).

Congregando tais elementos, a gestão da rede de ensino de Parauapebas/PA foi avaliada pelos seguintes aspectos: 1) gestão do atendimento; 2) gestão da governança; e 3) gestão da governabilidade. Com base em um sistema de perguntas e respostas e na observação das estatísticas educacionais, a rede obteve o indicativo de “frágil” nas dimensões 1 e 2 e “adequado” na dimensão 3, como mostra o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Diagnóstico da gestão da rede ensino de Parauapebas/PA



Fonte: Plano Estratégico de Parauapebas (2021) e FIS (2022).

Os resultados da rede (Gráfico 1) foram produzidos dentro de um contexto mais amplo. Dadas as limitações deste texto, selecionamos uma amostragem geral para evidenciar as circunstâncias em que ocorreu a aplicação do Programa Melhoria da Educação nessa rede de ensino. Nesse aspecto, Curi (2014, p. 131) considera o processo avaliativo fundamental para o direcionamento das políticas, mas adverte que “[...] infelizmente, a avaliação da efetividade da política pública muitas vezes não alcança o que não foi realizado”.

Na elaboração do diagnóstico, as respostas das questões avaliativas foram transformadas em variáveis e classificadas por níveis de complexidade na concretização. Por fim, essas variáveis se transformaram em conceitos que agregam valores tanto dos itens avaliados quanto da rede municipal (FIS, 2022). Trata-se de um procedimento, segundo a FIS (2022), detalhado e cuidadoso, focado na mensuração da qualidade da rede. Esses aspectos mantêm múltiplas determinações, tendo, “[...] além da função avaliativa, uma função de indução, porque desempenham o papel de estabelecer um modelo de excelência para a rotina da secretaria” (FIS, 2022, p. 20). Ou seja, servem como referenciais para a gestão educacional da rede avaliada seguir.

Esse propósito de aperfeiçoamento da gestão está ligado ao entendimento que o Itaú Social tem de que é devido à má gestão do sistema público de ensino que a educação pública não consegue alcançar altos níveis de desenvolvimento e resultados nas avaliações em larga escala. Assim, se a gestão educacional for melhorada, consequentemente, a educação também irá melhorar (Sandaniel, 2021, p. 194-195).

Neste contexto, os parâmetros de qualidade que orientaram o processo avaliativo são estabelecidos por um Referencial da Qualidade da Gestão da Educação na Rede Municipal (RQGE), que delibera os padrões sobre a gestão da rede (ver Gráfico 1): frágil, crítico, básico e adequado (FIS, 2022). Assim:

[...] a implementação de uma política ou programa corresponde ao processo de negociação da proposta, posto que é nessa fase que as ações e medidas planejadas, inicialmente, na fase de formulação, passam a ser executadas, tendo como finalidade alcançar os objetivos e metas estabelecidos (Santos; Silva, F.; Silva, L., 2019).

Contudo, o RQGE é um instrumento de controle rigoroso, criado por uma instituição de direito privado, utilizado para avaliar e qualificar a efetividade de políticas públicas na educação. Trata-se de um dispositivo que “[...] estabelece parâmetros para a gestão, o que coaduna com aspectos administrativos, orçamentários e de negócios propriamente ditos, mas essa racionalidade se expande e atinge a concepção de educação em si” (Auer *et al.*, 2024, p. 9).

Com base nisso, considera-se que a construção de um diagnóstico sobre a educação é uma proposta necessária. Aliás, “[...] a avaliação pode ser também um valioso mecanismo de ampliação das políticas educacionais, na medida em que viabiliza a participação de outros atores, de outras arenas, no processo de identificação de insuficiências” (Curi, 2014, p. 138), mas, aparentemente, a avaliação da rede estudada foi elaborada sem o protagonismo dos demais executores da política educacional, deixando à margem todos os que deveriam estar envolvidos no processo educativo.

Assim, o Programa Melhoria da Educação dissemina ações de forma gradativa, seguindo a lógica do assessoramento, da flexibilidade, do monitoramento e da avaliação. Esses princípios são parte de todo o suporte encontrado no *site* e nos documentos que fundamentam o Programa (FIS, 2022). São propostas produzidas no entendimento do setor privado para direcionar ações que interferem no desenvolvimento de políticas públicas e no sistema formal de ensino (Auer *et al.*, 2024). Talvez isso se justifique porque, historicamente:

A busca em corrigir as assimetrias na oferta educacional centrou seu foco na gestão escolar para otimizar o emprego dos recursos públicos, em um modelo descentralizado, o que resultou em expressiva preocupação com a eficiência do sistema em um contexto de reestruturação do Estado centrado na NGP (Oliveira, 2015, p. 641).

Nesse contexto, o Programa Melhoria da Educação conecta a qualidade da educação e do ensino público ao bom desempenho da gestão de recursos, de pessoas, de aprendizagens, etc. Princípios similares ao modelo de administração gerencial, que incorpora a consciência mercantil na administração em geral e na educação pública, uma vez que “[...] tem como pressuposto central a busca de resultados, por meio de avaliações sistemáticas, com ênfase na qualidade total” (Santos, 2014, p. 228). Assim, a gestão educacional parece ser a política central que move o Programa, de tal forma que este componente estruturou sua aplicação na rede de Parauapebas/PA. Como efeito, as orientações do Programa foram integradas nas atividades da Semed a partir do diagnóstico situacional.

Desse ponto de vista, novamente Macêdo (2019) chama a atenção sobre o protagonismo de grupos empresariais no campo educacional, pois, no contexto da parceria entre o público e o privado, existem estratégias fortemente articuladas que visam transformar não somente a prática dos sujeitos sociais, mas também a visão de qualidade no setor educacional. Essas práticas

[...] vêm sendo intensificadas na relação entre o setor empresarial e as secretarias de educação, as quais assumem a pauta de diversas consultorias educacionais e tornam-se executoras das políticas implementadas, de modo que o setor privado vai se prevalecendo sobre o público, o que coloca em questão o próprio sentido de ‘parceria’ (Macêdo, 2019, p. 119).

Como na proposta do Programa Melhoria da Educação, que viabiliza o acesso à gestão educacional, mas pode ter impactos sobre o ensino. Exemplo disso é o Plano Estratégico elaborado com auxílio da FIS, que serve de base para a aplicabilidade do Programa na rede de Parauapebas/PA. Esse instrumento diz respeito à avaliação e às medidas a serem tomadas durante o curso do Programa, que, entre seus objetivos, visa “[...] implementar uma gestão eficaz de modo a agilizar decisões e tramitações de processos educacionais” (Parauapebas, 2021, p. 48).

O Plano Estratégico, portanto, reúne intenções que envolvem tanto o setor público quanto o privado. Reside aí o risco de o setor público ser invisibilizado pelas características do setor privado, afetando a proposta da gestão educacional, pois, ainda que as instituições privadas aparentemente se autodenominem parceiras do público, não deixarão de lado sua condição inicial de existência, sendo imprescindível que a gestão da rede inserida nessa dinâmica tenha clareza de seu papel e firmeza na sua identidade.

Afinal, “[...] para a sobrevivência do público, é preciso que se distinga radicalmente entre público e privado” (Freitas, 2018, p. 54).

Quando se trata da implementação de programas nas redes educacionais, é necessário um debate profundo para identificar os desafios e as necessidades locais, “[...] muitas vezes ignoradas pela urgência de resultados” (Macêdo, 2019, p. 125). Esse argumento reforça a inquietação de Souza *et al.* (2023), que destacam que essas alianças entre o setor público e o privado podem gerar consequências, como a redução da autonomia da gestão pública, tornando-a menos crítica e mais propensa a adotar estratégias que nem sempre são as mais apropriadas para as circunstâncias regionais.

O Programa parece ter dotado a rede municipal de Parauapebas/PA de orientações para repensar novos caminhos sobre a qualidade na educação. Diretrizes para a gestão educacional que visam melhorar os resultados educacionais, o que, na Semed de Parauapebas/PA, traduziu-se na ressignificação de valores que estruturam a base identitária do órgão (Parauapebas, 2021). Contudo, os fundamentos do Programa Melhoria da Educação seguem perspectivas do setor privado.

Sob esse ponto de vista, a aplicação do Melhoria implicou à gestão educacional da rede de Parauapebas/PA estratégias que se configuraram como medidas de correção para minimizar as falhas nos resultados e obter êxito na gestão. No entanto, esse processo, que questiona a qualidade do setor público, parte de princípios gestados no campo privado, com propostas que crescem em escala mundial e visam se tornar comuns à educação, interferindo na estrutura organizacional (Peroni; Caetano, 2015).

O contexto histórico da gestão educacional brasileira indica familiaridade com essas influências do setor privado. Entretanto, considera-se que o Programa Melhoria da Educação pode intensificar práticas de natureza empresarial. Tais práticas têm um impacto significativo na gestão educacional de uma rede de ensino, como exemplificado pela Semed de Parauapebas/PA, que, ao buscar melhorias na educação, identificou suas vulnerabilidades e abriu espaço para a participação de agentes privados na condução de sua política educacional.

O mapeamento situacional da rede, contudo, não explica as fragilidades, apenas expõe o fracasso sobre o aspecto da gestão. Talvez, uma tentativa de demonstrar a incapacidade do setor público para atingir a qualidade da educação sob a lógica objetiva do mercado. Como medida resolutiva, a FIS indica as tecnologias exequíveis aos

problemas evidenciados, “[...] como se apresentando técnicas de gestão todos os problemas serão resolvidos” (Peroni *et al.*, 2014).

De acordo com Ball (2014, p. 157), pacotes que “[...] oferecem consultoria, treinamento e apoio, melhorias e serviços de gestão” podem representar a comercialização de política como mercadoria. Por mais que o Programa adote a política de oferta “gratuita”, vale ressaltar, conforme assinalado por Robertson e Verger (2012), as parcerias público-privadas são financiadas pelo Estado. No entanto, a ausência de um acordo financeiro não elimina as possibilidades de a FIS, através do Programa, atuar seguindo o mesmo padrão, da iniciativa privada, cujo parâmetro se conecta à ação lucrativa, na contramão de uma gestão participativa e pública.

Adrião (2018) levanta diálogos sobre a intensificação de atores privados no cenário brasileiro competindo para além dos fundos, isto é, pelo controle das políticas educacionais. Na configuração desses grupos privados, destacam-se os que focam no lucro abertamente e utilizam do *marketing* como estratégia central. A ação dessas entidades, portanto, não pode ser considerada neutra, já que possuem elementos para emergir os condicionantes mercadológicos. Sendo assim, a aplicação do Programa na rede sugere uma proposta de gestão eficaz que lhe é adjacente, implicando finalidades empresariais para o sistema público. Simultaneamente, promove-se a imagem da Fundação, pertencente ao grupo Itaú.

4 Considerações finais

Ao investigar as possíveis implicações do Programa Melhoria da Educação para gestão educacional da rede municipal de Parauapebas/PA, foi evidenciado, a partir da análise documental, que o Programa estabeleceu medidas que reorganizaram a dinâmica do trabalho administrativo da Semed de Parauapebas/PA, de tal maneira que a gestão se deixou levar pelo panorama político desse Programa. Essa reorganização emitiu valores incisivos no desenvolvimento e na avaliação da rede. Desse modo, a aplicação do Programa vinculado à FIS se manteve como uma possibilidade de reestruturação, implicando exigências para a gestão educacional com pouco espaço para objeções.

Nesse mesmo quadro, a associação da qualidade da educação aos índices estatísticos, a exemplo do IDEB, como parte da política pública educacional, não colabora com o enfrentamento dessa lógica racional na gestão da educação. Aliás, isso pode ter motivado a Secretaria de Educação de Parauapebas/PA a se engajar em suas necessidades estatísticas, sem focar nas consequências dessa política para uma gestão mais autônoma dessa rede. Além disso, a promessa de melhorias na educação e o eventual assessoramento da Fundação podem ter instruído medidas que levaram à gestão educacional a efetivar o Programa da rede de Parauapebas/PA em parceria público-privada com a FIS.

Embora o artigo tenha focado na implicação do Programa, concentrando-se na gestão, as outras áreas não estão isentas dos efeitos dessa política que abrange a parceria público-privada, pois, pelo referencial utilizado, compreende-se que a ideia unificada de que o papel da educação se cumpre pela elevação de indicadores numéricos preestabelecidos promove uma carga competitiva e desproporcional entre as inúmeras vertentes sociais que a educação abriga. Logo, a rede na sua totalidade pode ser afetada, porque é prescindível que, pela via da gestão, os demais envolvidos no processo educativo se comprometam a promover melhorias na educação focando nos resultados.

No que tange à rede de Parauapebas/PA, as implicações do Programa para a gestão educacional se traduzem na maximização das fragilidades internas, deixando-se levar por parâmetros contextualizados do setor privado, mas isso não é uma singularidade da rede estudada, pois, como vimos, as parcerias público-privadas são parte da conjuntura do Estado e da política educacional. É notório que o Melhoria da Educação está inserido num contexto político-econômico que, em maior ou menor escala, traduz os reflexos do mercado. É desafiador romper com esses interesses, sendo preciso provocar a gestão educacional a promover-se de forma coletiva.

Consideramos que a proposta de “melhorar a educação” abrange aspectos complexos e não mensuráveis do desenvolvimento social e da formação humana. Todavia, dado o curto período de aplicação do Programa, essa reflexão demanda densidade de dados e aprofundamento teórico. Dessa forma, a possibilidade para que o tema possa ser debatido em outros contextos, para além do âmbito da gestão educacional, não se esgota nesta discussão.

Uma questão levantada refere-se ao fato de que, com a elaboração do Plano Estratégico, o Programa Melhoria da Educação passou a fazer parte da política interna da rede. Isso lhe implicou uma significativa reprodução de pressupostos altamente compatíveis com o modelo de gestão gerencial, porém isso não significa que a promoção desses princípios não estivesse já em funcionamento. Mesmo que o Programa Melhoria da Educação tenha seu prazo definido, as marcas dessa política podem reforçar essa prática já antiga do sistema.

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. Dimensões e formas da privatização da Educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. *Currículo sem Fronteiras*, [S.l.], v. 18, n. 1, p. 1-20, 2018. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol18iss1articles/adriao.pdf>. Acesso em: 12 out. 2024.

AUER, F.; NEGREIROS, H. L.; SANTOS, W.; ARAÚJO, V. Privatização da avaliação do PNE (2014-2024): Itaú Social e a Meta 19. *Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, Ponta Grossa, v. 9, p. 1-19, 2024. DOI: <https://doi.org/10.5212/retepe.v.9.23197.006>.

BALL, S. J. *Educação Global S.A.: novas redes políticas e o imaginário neoliberal*. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: 70, 1977.

CAETANO, M. R.; PERONI, V. M. V. Relações entre o público e o privado na educação brasileira: neoliberalismo e neoconservadorismo - projetos em disputa. *Revista Trabalho Necessário*, Niterói, v. 20, n. 42, p. 1-26, 2022. DOI: <https://doi.org/10.22409/tn.v20i42.53469>.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. (org.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

CURI, L. R. L. A política pública educacional: enunciados de ações e consequências. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 8, n. 14, p. 129-144, 2014. DOI: <https://doi.org/10.22420/rde.v8i14.380>.

FIS. *Edital do Programa Melhoria da Educação (2021-2024)*. São Paulo: FIS, 2021. Disponível em: <https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2021/02/EditalMelhoriaEducacao-Regulamento.pdf>. Acesso em: 12 out. 2022.

FIS. *Estatuto Fundação Itaú para Educação e Cultura*. São Paulo: FIS, 2020. Disponível em: <https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Estatuto-Social-Fundacao.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2022.

FIS. *Referencial da qualidade da gestão da educação na rede municipal*. São Paulo: FIS, 2022. Disponível em: <https://www.itausocial.org.br/divulgacao/avaliacao-da-qualidade-da-rede/>. Acesso em: 30 jan. 2023.

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

HARVEY, D. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. *Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

MACÊDO, S. S. M. *O modelo de gestão do empresariado para a educação básica brasileira: embates entre excelência e qualidade social?*. 2019. Tese (Doutorado em Educação Políticas Educacionais) – Programa de Pós-Graduação em Educação Políticas Educacionais, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.

MORGAN, K. V. *Um Itaú de vantagens feito pra você?: a ação da Fundação Itaú Social na educação pública brasileira*. 2020. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020.

MINAYO, M. C. S. (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

MIRANDA, P. R.; AZEVEDO, M. L. N. 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, p. e1421, 2020. DOI: <https://doi.org/10.25053/redufor.v5i15set/dez.1421>.

OLIVEIRA, D. A. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. *Educação e Sociedade*, São Paulo, v. 36, n. 132, p. 625-646, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/NvQbjcqwFmXgRfLCTr3CLCJ/?format=pdf>. Acesso em: 13 out. 2023.

PARAUAPEBAS. *Plano Estratégico Municipal de Parauapebas/PA*. 2021. Parauapebas: Semed, 2023.

PERONI, V. M. V. Múltiplas formas de materialização do privado na educação básica pública no Brasil: sujeitos e conteúdo da proposta. *Currículo sem Fronteiras*, [S.l.], v. 18, n. 1, p. 212-238, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/261801>. Acesso em: 8 out. 2024.

PERONI, V. M. V.; CAETANO, M. R. O público e o privado na educação - Projetos em disputa?. *Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 9, n. 17, 2015. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/584>. Acesso em: 8 out. 2024.

PERONI, V. M. V.; PIRES, D. O.; BITTENCOUR, J. M. V.; BERNARDI, L. M.; COMERLATTO, L. P.; CAETANO, M. R. Relação entre o público e o privado na educação básica brasileira: implicações para processos de democratização. *Políticas Educativas*, [S.l.] v. 7, n. 1, 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/Poled/article/view/50935>. Acesso em: 3 jul. 2024.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

ROBERTSON, S.; VERGER, A. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. *Educação & Sociedade*, São Paulo, v. 33, n. 121, p. 1133-1156, 2012. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 13 mar. 2023.

SANDANIEL, A. *A interferência dos grupos empresariais na gestão da educação básica brasileira: um estudo sobre o Programa Melhoria da Educação do Itaú Social*. 2021. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2021.

SANTOS, J. M. C. T.; SILVA, F. N.; SILVA, L. L. S. Política de educação profissional: o programa Brasil profissionalizado no contexto escolar. *Educação & Formação*, Fortaleza, v. 5, n. 13, p. 172-194, 2019. DOI: <https://doi.org/10.25053/redufor.v5i13.1801>.

SANTOS, T. F. A. M. Educação e desenvolvimento: que relação é essa?. *Trabalho & Educação*, Belo Horizonte, v. 23, n. 1, p. 219-238, 2014. Disponível em: <https://periodicos-des02.cecom.ufmg.br/copiaproducao/index.php/trabedu/article/view/9300/6676>. Acesso em: 4 mar. 2024.

SOUZA, A. S.; MOREIRA, H. A. G.; SILVA, M. M.; TERTO, D. C. Alianças público-privadas na educação pública: um estudo em dois estados nordestinos. *Educação & Formação*, Fortaleza, v. 8, e11024, 2023. DOI: <https://doi.org/10.25053/redufor.v8.e11024>.

VALENTE, L. F. Política e gestão da educação brasileira no contexto atual: elementos conceituais e desafios. *In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL: O ESTADO E AS POLÍTICAS*

EDUCACIONAIS NO TEMPO PRESENTE, 5., Uberlândia, 2009. *Anais* [...]. Uberlândia: PPGE/UFMG, 2009.

Cristina da Silva Barros, Universidade Federal do Pará (UFPA)

 <https://orcid.org/0000-0002-8719-2089>

Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Educação e Cultura (PPGEDUC) da UFPA. Campus Universitário do Baixo Tocantins/Cametá (UFPA/CUTINS). Pedagoga e especialista em Gestão e Planejamento da Educação pela UFPA. Docente na Educação Básica pela Prefeitura Municipal de Parauapebas/PA.

Contribuição de autoria: Escrita – rascunho original, investigação e metodologia.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0508033283813361>

E-mail: cristinatuc@gmail.com

Ariel Feldman, Universidade Federal do Pará (UFPA)

 <https://orcid.org/0000-0002-8894-8554>

Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo (USP). Atua como professor adjunto de História da UFPA, *campus* Universitário do Tocantins (Cuntins/Cametá), vinculado à Faculdade de História (Facho) e ao Programa de Pós-Graduação em Educação e Cultura (PPGEDUC).

Contribuição de autoria: Escrita – revisão e edição – Supervisão.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0970470588236137>

E-mail: ariel@ufpa.br

Editora responsável: Lia Machado Fiuza Fialho

Pareceristas ad hoc: Joselma Ferreira Lima e Silva e Telmo Marcon

Como citar este artigo (ABNT):

BARROS, Cristina da Silva; FELDMAN, Ariel. Programa Melhoria da Educação na rede municipal de Parauapebas/PA: implicações para a gestão educacional. *Educação & Formação*, Fortaleza, v. 9, e14346, 2024. Disponível em:

<https://revistas.uece.br/index.php/redufor/article/view/e14346>



Recebido em 28 de setembro de 2024.

Aceito em 18 de dezembro de 2024.

Publicado em 27 de dezembro de 2024.