

# ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: EXPRESSÃO DO EMPRESARIAMENTO DE NOVO TIPO

Vânia Motta<sup>1</sup>

Juliana Argollo<sup>2</sup>

## Resumo

Este artigo analisa as implicações dos arranjos de desenvolvimento da educação (ADE), agenda do Todos Pela Educação, para a educação brasileira. Apresenta sua concepção e relação com os arranjos produtivos locais, como essa ideia foi disputada no âmbito do MEC no período 2009-2015 e traz dois exemplos de ADE situados em Santa Catarina: Amfri e Granfpolis. Partimos da conceptualização de empresariamento da educação de novo tipo, em meio à forte concentração capital-imperialista, que se realiza com a subsunção da educação ao empresariado e impulsiona a capitalização da educação nas dimensões de mercantilização e de mercadorização da e na educação. Concluímos que trata-se de uma tendência que atravessará as políticas públicas de educação independentemente de governos e que a subsunção da educação ao empresariado, marcada pela perspectiva de que as empresas devem definir os processos formativos e os cursos de formação profissional ofertados nas redes públicas conforme cadeia produtiva local, tende a aprofundar o caráter antidemocrático da educação brasileira.

**Palavras-chave:** arranjos de desenvolvimento da educação; empresariamento da educação de novo tipo; subsunção da educação ao empresariado; mercantilização da educação; mercadorização da e na educação.

## Abstract

This article analyzes the implications of the Education Development Arrangements (ADE), the All for Education agenda, for Brazilian education. It presents its conception and relation with the local productive arrangements, as this idea was disputed within the scope of the MEC in the 2009-2015 period and presents two examples of ADE located in Santa Catarina: Amfri and Granfpolis. We start from the conceptualization of entrepreneurship of new type of education, in the midst of the strong capitalist-imperialist concentration, which is accomplished by subsuming education to entrepreneurship and boosts the capitalization of education in the dimensions of commodification and commodification of education. We conclude that this is a trend that will cross public education policies independently of governments and that the subsumption of education to entrepreneurs, marked by the perspective that companies should define the training processes and vocational training courses offered in public networks as local productive chain, tends to deepen the antidemocratic character of Brazilian education.

**Keywords:** education development arrangements; entrepreneurship of new type education; subsumption of education to entrepreneurship; commodification of education; and education.

---

<sup>1</sup> Professora Adjunta da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

<sup>2</sup> Doutoranda da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

## Introdução

Os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) são concebidos por seus elaboradores Mozart Ramos e Fernando Abrúcio (2012), integrantes do Todos Pela Educação (TPE), como um instrumento de gestão pública que propicia agrupar interesses econômicos, políticos, sociais e educacionais criando um ambiente de negociação e cooperação entre a cadeia produtiva local e as instituições públicas de ensino, em prol da melhoria da qualidade da educação, da redução das desigualdades dos sistemas de ensino e do desenvolvimento local. Para eles, seu caráter horizontal de cooperação, entre entes federativos e associativos por meio de consórcios e parcerias público-privadas com empresas e organizações da sociedade civil, é um potencialmente modelo para regulamentar o Sistema Nacional de Educação (SNE) e um novo tipo de regime de colaboração<sup>3</sup>.

No livro *Regime de Colaboração e Associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação*, Abrúcio e Ramos (2012) elaboram a cronologia de implantação dos ADEs existentes: tem início pela “demanda do Instituto Votorantim ao Todos Pela Educação”, em fevereiro de 2009; em agosto do mesmo ano tem-se a primeira experiência no Recôncavo Baiano reunindo 12 municípios; em setembro, 15 municípios se associam na Linha Férrea de Carajás envolvendo, além do TPE e das Secretarias Municipais de Educação (SME), a Comunidade Educativa Cedac, a Fundação Vale e mais 23 municípios do Agreste Meridional de Pernambuco associados ao Serviço Social da Indústria (SESI); em outubro se associam 14 municípios da região de Votuporanga, São Paulo. No ano seguinte (2010), são formados sete novos ADEs, envolvendo 49 municípios do Maranhão, Pará e Sergipe, integrando a Fundação Vale e a mais 12 municípios do Maranhão e do Tocantins, com atuação do Consórcio Estreito Energia (CESTE). Daí em diante, outros arranjos foram criados e outras entidades incorporaram a proposta, a exemplo do Instituto Natura e do Grupo Positivo.

A nosso ver, tal proposta, além de não impulsionar o desenvolvimento local e da educação em benefício dos trabalhadores, é expressão do empresariamento de novo tipo que em meio à forte concentração capital-imperialista “precisa contar com a adesão das massas populares nacionais (apassivá-las), com vistas à sua expansão (inclusive internacional), e fomentar a extração de sobretrabalho, renovando modalidades

---

<sup>3</sup> O regime de colaboração entre entes federativos está previsto no Art. 211 da Constituição Federal de 1988 e no Art. 8 da LDB (Lei nº 9394 de 1996); ainda não regulamentado. Sobre a questão da não regulamentação ver ARAÚJO, (2018).

tradicionais de exploração (FONTES, 2010, p. 296). Este processo se realiza com a subsunção da educação ao empresariado no tocante ao *modus operandi* organizativo e impulsiona a capitalização da educação<sup>4</sup> nas dimensões de mercantilização – que imputa à educação valores de uso e de troca, transformando-a em mercadoria – e de mercadorização da e na educação, quando o campo da educação é transformado em *nicho* de mercado. Neste processo de *empresariamento da educação de novo tipo*, que retrata o progressivo protagonismo assumido por frações empresariais na educação brasileira nos últimos trinta anos, tais dimensões estão profundamente imbricadas e não ocorrem de forma apartada.

Nas linhas que se seguem vamos trazer como a concepção de ADE foi sendo pautada no âmbito do Ministério da Educação, entre 2009-2015. E apresentaremos dois ADEs em andamento em Santa Catarina sob a coordenação do Grupo Positivo como forma de analisar possíveis implicações para a educação brasileira nesse contexto empresariamento da educação de novo tipo.

#### **A concepção de ADE no âmbito do Ministério da Educação**

Este formato de arranjos territoriais apareceu pela primeira vez no âmbito do Ministério da Educação (MEC), em 2007, com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)<sup>5</sup>, com a denominação de “arranjos educativos”. No PDE determina-se que estes seriam articulados ao desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território (BRASIL, 2007, p. 11-12) e que as ofertas de cursos profissionais dos Institutos Federais de Educação Profissional estivessem “em sintonia com a consolidação e o fortalecimento dos arranjos produtivos locais”<sup>6</sup> (p. 32)<sup>7</sup>.

Dois anos depois, por iniciativa do Ministério da Educação (MEC), vimos ressurgir a proposta de regulamentar um SNE<sup>8</sup>. À época, este criou a Conferência

---

<sup>4</sup> Parafrazeando Marx ([1857-1858] 2011, p. 711-712), o máximo desenvolvimento do capital se dá quando as condições gerais do processo de produção social são criadas *pele capital como capital*, submetendo a si todas as condições da produção social, bem como as necessidades *socialmente postas*, isto é, quando a riqueza reprodutiva social está *capitalizada* e todas as necessidades são satisfeitas sob a forma da troca. A *capitalização da/na educação* apresenta como aspectos centrais a *mercantilização* e a *mercadorização*.

<sup>5</sup>O PDE foi lançado oficialmente junto com o Decreto nº 6.094/2007 que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (BRASIL, 2007).

<sup>6</sup>Os arranjos produtivos locais (APL) são as cadeias produtivas que desenvolvem atividades econômicas correlatas em um mesmo território e que estabelecem vínculos econômicos, políticos e sociais interativos e cooperativos, inclusive na formação da força de trabalho local.

<sup>7</sup>Segundo Saviani (2007), o PDE expressa a prioridade dos dirigentes do MEC em dialogar com os representantes dos grupos empresariais.

<sup>8</sup>Dois momentos históricos marcaram o debate sobre a regulamentação de um sistema nacional para a educação brasileira: nos anos 1930, com o Manifesto dos Pioneiros, e nos anos 1980, com o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, durante a Constituinte.

Nacional de Educação (CONAE) como espaço de diálogo entre diversos grupos sociais<sup>9</sup> e de debate sobre o, então, denominado Sistema Nacional Articulado de Educação (SNAE). Para respaldar as discussões, o MEC e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) publicaram um documento de base (MEC-INEP, 2009) reunindo “três pensadores atuais da educação brasileira”: Dermeval Saviani, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Jamil Cury, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) e Carlos Abicalil, da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados.<sup>10</sup>

Essa iniciativa do MEC de ampliar o debate, inclusive junto às redes de ensino federal, municipais e estaduais, foi resultado das pressões de determinadas entidades sindicais, acadêmicas e sociais que já tinham um histórico de luta em defesa da educação pública<sup>11</sup> (ARGOLLO; MOTTA, 2016; ARGOLLO, 2015). Essas já vinham tensionando a direção política de representantes do empresariado nos processos decisórios do Ministério, a exemplo da formulação do PDE e do Conselho Nacional de Educação. Na mesma ocasião, em decorrência dessa correlação de forças interna e externa, o então Ministro, Fernando Haddad instituiu, pela Portaria Nº 1.407/2010, o Fórum Nacional da Educação (FNE) como “Órgão de Estado e espaço inédito de interlocução entre a sociedade civil e o governo”, assumindo-o como “reivindicação histórica da comunidade educacional” deliberada na Conferência Nacional de Educação (FNE, 2013).

Nas CONAEs e no FNE foram elaboradas as propostas para o Plano Nacional de Educação (PNE) que, em tese, vigoraria entre 2011-2020, mas foi aprovada somente em 2014 (Lei 13.005/2014), devido sobretudo as ferrenhas disputas em torno de diversas questões. Esse tensionamento pode ser elucidado, por exemplo, pelo longo tempo em que o mesmo tramitou no Congresso Nacional e pelo fato de que foram protocoladas 2.915 emendas no decorrer do processo (FNE, 2011). No tocante à regulamentação de um Sistema Nacional de Educação, as discussões resultaram em dois projetos: um

---

<sup>9</sup> Composição da comissão organizadora da CONAE: Conselho Nacional de Educação (CNE), Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais (ABRUEM) e representantes de entidades sindicais dos trabalhadores, patronais e acadêmicas e de movimentos sociais (MEC-INEP, 2009, p. 103-107). O processo de discussão também foi estendido para as redes públicas de ensino.

<sup>10</sup> Os títulos dos artigos de Cury: “os desafios da construção de um Sistema Nacional de Educação”; Saviani: “Sistema de educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação (Conae)”; Abicalil: “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação” (MEC-INEP, 2009).

<sup>11</sup> Fazendo referência às entidades e organizações sociais que formaram o Fórum em Defesa da Educação Pública e exerceram forte protagonismo nos anos 1980 junto à Constituinte e à reforma da educação brasileira que culminou na Lei 9.394/1996.

elaborado no interior da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) e outro por meio do substitutivo ao PLP nº413/2014<sup>12</sup> (ARGOLLO; MOTTA, 2016). Todavia, os dois trazem proposições sobre o regime de colaboração federativa, em resposta às disposições do Art.23 da Constituição Federal e à Lei 13.005/2014. É nesse período que a ideia de “cooperação federativa” ganha centralidade nas disputas internas no MEC e se desdobra em várias conotações: *arranjos educativos, arranjos territoriais, arranjos colaborativos e arranjos de desenvolvimento da educação*.

Concomitante às discussões coordenadas pelas CONAes e FNE, o Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou, em 2011, a criação do modelo de regime de colaboração do tipo horizontal, conforme definiu o relator Mozart Ramos no Parecer CNE/SEB nº9/2011. Em 2012 este modelo é regulamentado pela Resolução MEC/CNE nº 1/2012, que “dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação”. Nesse mesmo ano, o MEC criou um grupo de trabalho (GT-ADE) “para elaborar estudos sobre o fortalecimento do regime de colaboração mediante os arranjos de desenvolvimento de educação (ADE), instituído nos termos da Portaria nº 1.238/2012” (BRASIL, MEC/SASE, 2012/2013, p/s, 9/14).

A bibliografia básica para a discussão no GT-ADE, excluindo a legislação (Parecer CNE/SEB nº9/2011, Resolução MEC/CNE nº 1/2012 e a Portaria nº 1.238/2012), foi: (i) Caderno Adenauer XII, nº 4 - “Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos”. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril 2012 e (ii) Abrúcio; Ramos (Orgs). “Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação”. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

O Caderno Adenauer (2012) reúne 12 artigos que discutem experiências nacionais e internacionais de “arranjos institucionais de caráter regional e (...) sobre questões da governança intersetorial e interfederativa” (p.7), justificando a relevância do tema pela “crescente complexidade das sociedades [que] demandam dos Estados instituições capazes de mediar interesses e conflitos de caráter local, regional, nacional e internacional” (p.7).

O desafio da convivência pacífica entre comunidades, cidades, povos e nações cresce com o encontro de culturas, religiões, sociedades e economias diversas que circulam de modo ágil pelo mundo globalizado.

---

<sup>12</sup>Arquivado pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados em 31/01/2015. Desarquivado em 21/02/2015. Prossegue apensando, em 2017, o PLP 448. Arquivado novamente em 31/01/2019 pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

Soma-se a estas dimensões a complexidade ecológica dos biomas e ecossistemas naturais que servem de suporte ao uso e à ocupação rural, florestal e urbana dos territórios. Por exemplo, os conflitos e interesses múltiplos pela água no âmbito das bacias hidrográficas demandam ações concertadas que sejam capazes de lograr o desenvolvimento sustentável. Em suma, a esfera regional define-se como palco de boa parte das questões sociais, ecológicas e econômicas que afetam as pessoas. Por isso as dimensões regional, territorial e institucional foram tomadas como recorte e fio condutor dos artigos aqui apresentados (CADERNO ADENAUER, 2012, p. 7-8).

O livro organizado por Abrúcio e Mozart reúne nove artigos que apresentam a concepção de ADE e experiências consideradas bem sucedidas. Conforme prefácio elaborado pelo Deputado Newton Lima do Partido dos Trabalhadores e membro da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados,

Fica evidente (...), ao longo deste livro, que os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) podem contribuir para o fortalecimento da cooperação e o associativismo entre os entes federados, visando à eliminação ou redução das desigualdades regionais e intermunicipais em relação à Educação Básica (...) a participação da sociedade civil organizada na implementação de alguns Arranjos, através de institutos e fundações ligados a empresas privadas, tais como a Fundação Vale, o Instituto Natura e Itaú Social, além das organizações não governamentais Todos Pela Educação, Comunidade Educativa Cedac e Instituto Chapada. (LIMA, Prefácio Apud ABRÚCIO; MOZART, 2012, p.7-8)

Os autores firmam a “convicção de que a construção de um SNE, mediante o fortalecimento do Regime de Colaboração e dos ADEs, é fundamental para que a política educacional seja um instrumento para desenvolver o país e aumentar a equidade entre os brasileiros” (ABRÚCIO; MOZART, 2012, p.13).

Os propositores dos ADEs vislumbram uma ação coletiva e inovadora, constituída em um aglomerado de unidades escolares em determinado território para um determinado fim, por meio da colaboração entre diversos setores, públicos e privados, e agentes sociais (organizações sociais, redes de voluntários, movimentos sociais). De acordo com os mesmos, esse modelo promove uma gestão da educação pública integrada e cooperativa no plano territorial que, articulado à parcerias público-privadas e combinado à cadeia produtiva local, impulsionaria o desenvolvimento local (ABRÚCIO; MOZART, 2012).

No geral, a regulamentação do SNE acende disputas e debates entre posições que avistam questão de diferentes ângulos, tais como: centralização-descentralização, regime de colaboração-federalismo, relação público-privado e mercantilização da educação, além de suscitar várias outras (ADRIÃO, 2015 e 2016; ARAÚJO, 2013 e 2018; ARGOLLO, MOTTA, 2015; MARCELINO, 2013; PERONI, 2013). Nosso foco de análise é o controle que o empresariado vem exercendo no processo educativo,

determinando seu *conteúdo e forma*<sup>13</sup> em fina sintonia com interesses econômicos que conduz ao esvaziamento do processo formativo. Antes de apresentarmos a configuração dos ADEs em Santa Catarina, seguiremos discorrendo sobre Arranjos Produtivos Locais para indicar elementos que corroboram com a análise.

### **Reestruturação produtiva e arranjos produtivos locais**

Importante destacar que a concepção de ADE tem forte ligação com a ideia de Arranjos Produtivos Locais (APLs). Trata-se de uma ação integrada de determinada cadeia produtiva que reúne em caráter associativo e cooperativo várias pequenas empresas incentivadas pelo governo local. Tal formato foi se desenvolvendo no bloco histórico neoliberal, respaldado pela Constituição Federal de 1988 que atribuiu maior poder decisório aos estados e municípios sobre suas receitas tributárias<sup>14</sup>. Este poder decisório dos municípios e estados sobre suas receitas tributárias gerou o que ficou conhecido como “guerra fiscal”. A nosso ver, governos estaduais e municipais se utilizaram desse mecanismo para a sobrevivência fiscal frente às políticas neoliberais e os impactos da reestruturação produtiva. Porém, como o nome já insinua, provocou uma “guerra” entre os entes federados onde o mais forte<sup>15</sup> ganha a batalha.

Sobre a reestruturação produtiva, especificamente, Caiado; Ribeiro; Amorim (2004a, p. 73-74) destacam que esta:

...esteve por vezes vinculada à introdução de inovações importantes em termos de produto, de processo, de organização e de gestão da produção, que assim se ampliou e se diversificou em meio a um *upgrading*.

Outras vezes, contudo, esta reestruturação esteve relacionada apenas a um *downgrading* da estrutura produtiva, com uma especialização forçada em determinados produtos, além de uma menor consolidação de conhecimento e uma menor geração de valor nos respectivos processos.

Outras vezes, ainda, esta reestruturação esteve ligada a um mero rebaixamento de custos, que adquiriu três feições distintas, ainda que frequentemente combinadas. Em primeiro lugar, um rebaixamento através da realocação da produção como um todo em busca de matérias-primas abundantes, mão-de-obra barata, encontradas

---

<sup>13</sup> Para Gramsci (1999, p. 238) “as forças materiais são o conteúdo e as ideologias são a forma; distinção entre forma e conteúdo puramente didática, já que as forças materiais não seriam historicamente concebíveis sem forma e as ideologias seriam fantasias individuais sem as forças materiais”.

<sup>14</sup> A Constituição delega autonomia política, administrativa e financeira aos membros federados com a prerrogativa de concederem benefícios fiscais visando a economia local e o desenvolvimento socioeconômico (Art. 151, I, CF/88). Mantém a livre iniciativa como princípio fundamental da ordem econômica (Art. 1º, IV e 170, CF/88), limitando atividade interventiva do Estado (PEREIRA; BASSOLI, 2008).

<sup>15</sup> Como adverte Varsano (1997, p. 11): “Primeiro, os vencedores das guerras fiscais são, em geral, os estados de maior capacidade financeira, que vêm a ser os mais desenvolvidos, com maiores mercados e melhor infra-estrutura. Segundo, ao renunciar à arrecadação, o estado está abrindo mão ou da provisão de serviços (educação, saúde, a própria infra- estrutura, etc.) que são insumos do processo produtivo, ou do equilíbrio fiscal, gerando instabilidade macroeconômica. O déficit fiscal atualmente existente no Brasil deve-se, em grande parte, ao desequilíbrio das contas públicas estaduais. Em diversos estados, a arrecadação é quase que insuficiente para cobrir exclusivamente os gastos com pessoal.”

quase sempre em regiões menos desenvolvidas do país, e da *guerra fiscal* fraticida. Em segundo lugar, um rebaixamento através da externalização de partes da produção de maneira a repassar os requisitos, os ônus e os riscos da produção a terceiros, localizados em regiões vizinhas ou até em outros países. Em terceiro lugar, mesmo sem a realocação ou externalização, um rebaixamento de custos através da degradação do trabalho, seja em termos de contratação, de exercício efetivo, de remuneração, etc.

Para esses pesquisadores, o processo de reestruturação-desestruturação produtiva e de distribuição seletiva<sup>16</sup> originou uma nova estruturação das ocupações que privilegiou as formas não-assalariadas e precárias, agravando as condições de uma sociedade que, desde sua inserção no capitalismo, nunca respondeu às reivindicações da população por melhores condições básicas de vida: trabalho, educação, saúde e outros.

Considerando que o formato de APL é uma tendência de organização produtiva que surgiu nesse processo de reestruturação-desestruturação produtiva e de distribuição seletiva e que seu desenho descentralizado-colaborativo inspira a proposta de ADE, propomo-nos a apresentar como se define e se estrutura este modelo de arranjo produtivo. Para tal, vamos nos pautar em materiais elaborados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES, s/d), e mais especificamente na pesquisa realizada por Santos, Diniz, Barbosa (2004)<sup>17</sup>, que se trata do resultado do plano de trabalho do Departamento de Produtos da Área de Planejamento do BNDES e inscreve-se “numa série de artigos produzidos com o intuito de estudar um tópico do tema desenvolvimento que tem atraído grande atenção mundo afora – os APLs” (SANTOS; DINIZ; BARBOSA, 2004, p. 154).

Santos, Diniz e Barbosa (2004, p. 156) discorrem que o modelo de APL surgiu nos anos 1980-90 ancorado no paradigma de duas experiências bem sucedidas nos anos 1970: nos *distritos industriais* das regiões central e nordeste da Itália e no *Vale do Silício*, na Califórnia<sup>18</sup> definidos como *clusters*. Segundo Galvão (2000, p.7) os *clusters*

(...) têm tido muito sucesso em vários países, principalmente pelo fato de que as firmas localizadas neles estariam se organizando em redes (“networks”) e desenvolvendo sistemas complexos de integração – nos quais predominam, entre as firmas, vários esquemas de cooperação, solidariedade e coesão e a valorização do

---

<sup>16</sup> Caiado; Ribeiro; Amorim (2004a, p. 76) fazem referência ao estudo de Guimarães Neto sobre os investimentos industriais nos anos 1990, que constata uma tendência à seletividade, “notadamente, em São Paulo, Rio de Janeiro, Minas gerais, Bahia e Rio Grande do Sul, persistindo a concentração da indústria pesada, no Sudeste, e desconcentração dos segmentos leves, privilegiando alguns estados nordestinos e da região Norte”. As pesquisas publicadas em AMARAL FILHO; CARRILLO (2011) também trazem algumas análises importantes para compreender este movimento de “reestruturação/desestruturação.

<sup>17</sup> O estudo completo está publicado no referido documento do BNDES (s/d).

<sup>18</sup> Galvão (2000) apresenta estudo de casos de experiências internacionais de *clusters* e pontua implicações políticas relevantes para o caso brasileiro.

esforço coletivo. O resultado desses processos seria a materialização de uma eficiência coletiva, decorrente das externalidades geradas pela ação conjunta, propiciando uma maior competitividade das empresas, em comparação com firmas que atuam isoladamente no mercado.

Ao formato cooperativo dos APLs são atribuídos os supostos ganhos de competitividade e a “existência de um maior nível de democracia e de envolvimento dos entes públicos com as necessidades econômicas e sociais”<sup>19</sup> (SANTOS; DINIZ; BARBOSA, 2004, p. 157). A cooperação é, então, um fator diferencial da concepção dos APLs. No entanto, como argumentam os autores, a cooperação é um conceito amplo e apresenta várias modalidades. Como se pautam nos *clusters* italiano e californiano, exemplificam que:

Enquanto nos APLs italianos a cooperação, a liderança dos sindicatos e associações de produtores, a confiança e o senso de comunidade são fundamentais para a competitividade, no Vale do Silício o fundamental é a grande densidade de mão-de-obra qualificada e de centros de pesquisa especializados em alta tecnologia e de excelente qualidade, a grande oferta de serviços e conhecimentos complementares e a grande e diversificada demanda por produtos, serviços e soluções para problemas altamente sofisticados (SANTOS; DINIZ; BARBOSA, 2004, p. 160-161).

Dada as distinções entre essas duas experiências e muitas outras ao longo do processo de efetivação de APLs, os autores concluem que o *fator cooperação* não seria suficiente para definir um APL, com isso, destaca outro fator importante, qual seja, a *inovação*. Trata-se, porém, de um fator que também não está presente em todos os APLs, principalmente naqueles localizados em países pouco desenvolvidos. Para os autores será, então, a partir de vantagens competitivas locais de abrangência setorial que o APL poderá se constituir e se expressar conforme a *localização*, estando “implícito que a *localização* é uma importante *fonte de vantagens competitivas* para as empresas aí instaladas e que essa vantagem locacional não é simplesmente decorrente de vantagens genéricas, mas sim *setor-específica*” (SANTOS; DINIZ; BARBOSA, 2004, p.163). Os autores consideram ainda que o *apoio público* é importante na formação dos APLs.

(...) as características normalmente enfatizadas como principais promotoras do seu crescimento, como cooperação e inovação, não são condições suficientes nem necessárias, pois são muito restritivas para serem aplicadas em APLs de países subdesenvolvidos.

Entretanto, esses fatores, como outros aos quais a literatura tradicional não confere a mesma relevância, podem e são importantes para potencializar o crescimento dos APLs e, como tal, devem ser apoiados pelo governo.

Pela definição proposta neste artigo, pode-se concluir que a sinalização do governo com recursos de investimentos públicos para apoio ao desenvolvimento de

---

<sup>19</sup> Tendo como referência a experiência italiana que obteve “elevada taxa de crescimento das exportações e pela grande capacidade inovadora da Itália nas décadas de 1980 e 1990” (SANTOS; DINIZ; BARBOSA, 2004, p. 157).

atividades cooperativas ou para oferta de bens públicos pode ser uma *condição suficiente* para tornar uma aglomeração um APL, desde que os empresários de uma aglomeração se mobilizem e elejam representantes e demandas coletivas legítimas (SANTOS; DINIZ; BARBOSA, 2004, p. 176).

Em suma, os autores supracitados concluem que o APL pode ser definido a partir da existência de três fatores: aglomeração, representante legítimo e apoio público, o que não exclui os caracteres cooperativo e de confiança mútua presentes nesse modelo de aglomeração produtiva.

No Brasil, o BNDES foi protagonista da difusão dos APLs. Nesse sentido, o ex-presidente do BNDES, Luciano Coutinho, na ocasião da 5ª Conferência Brasileira de Arranjos Produtivos Locais, em 2014, afirmou que os APLs “são um novo instrumento de política de desenvolvimento que devem ser pensados como ferramenta para promover a inclusão social, com geração de emprego e renda, e cujas políticas de promoção devem apresentar os rebatimentos locais e regionais dos planos e prioridades de desenvolvimento nacional”.<sup>20</sup>

A formação de APLs tem se consolidado no Brasil e seu caráter cooperativo não se restringe aos setores da cadeia produtiva em suas variadas atuações, nem ao setor público no tocante às políticas públicas de incentivos econômicos, mas tem abarcado também interações com a educação profissional e a capacitação da força de trabalho, como disposto no PDE (BRASIL, 2007) e conforme veiculado no Portal do MEC<sup>21</sup>:

Os institutos federais, que fazem parte da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, desenvolvem as ações ligadas à educação profissional e tecnológica do Ministério da Educação, *alinhadas com as necessidades dos arranjos produtivos locais (APL)*. Essa interação facilita a inserção no mercado de trabalho dos brasileiros, prepara mão de obra qualificada para atender às demandas dos empreendimentos e ainda estimula a interiorização da formação técnica.

*O MEC realiza estudos para identificar as necessidades dos setores produtivos antes de abrir os campos tecnológicos.* Dessa forma, procura atender às demandas dos APL, formados por grupos de empresas localizadas em um mesmo território, com especialização produtiva e vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e atores locais, como governo, associações empresariais e instituições de ensino e pesquisa (grifos nosso).

Dessa breve exposição destacamos uma das expressões do processo de *mercantilização da educação*, vincular a formação escolar às demandas de formação da

---

<sup>20</sup> Disponível: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2011/11/nova-politica-de-arranjos-produtivos-locais-tera-maior-participacao-de-empresas-de-pequeno-porte>. Acesso: 24 out 2017.

<sup>21</sup> A publicação não tem data, mas considerando o Secretário de Educação Profissional e Tecnológica, Marcelo Feres, citado na reportagem, esteve no cargo entre 2008-2016, provavelmente a comunicação foi veiculada entre 2015-2016, no governo de Dilma Rousseff. Disponível: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/37111>. Acesso: 24 out 2017.

força de trabalho dos setores produtivos locais à luz da ideologia do capital humano<sup>22</sup>. Compreendemos que a relação linear e causal entre educação e desenvolvimento/crescimento econômico - hegemônica na concepção econômica da educação - reduz a educação escolar à preparação da classe trabalhadora para o mercado de trabalho. Todavia, defendemos que no bloco histórico neoliberal a estrutura dessa qualificação foi alterada de tal modo que sequer pode significar um “estoque de capital humano”. Nos últimos trinta anos, os encaminhamentos de políticas públicas de educação têm intensificado a expropriação dos conhecimentos histórico-elementares nos espaços escolares com a pedagogia das competências, concomitante a inserção de uma forte dimensão apassivadora, individualista e resiliente com as competências socioemocionais.<sup>23</sup>

Diante do exposto, consideramos importante identificar como vem sendo desenhado os ADE, a fim de reunir elementos concretos para pensar possíveis implicações para a educação brasileira, considerando a diversidade das bases econômicas, regionais e locais, o fator inovação das cadeias produtivas em relação com a qualificação/capacitação da força de trabalho.

### **Modelos de Arranjos de Desenvolvimento da Educação**

O formato de colaboração entre municípios e entidades parceiras, do tipo horizontal, apresenta desenho flexível e estrutura jurídica variada, o que dificulta realizar um mapeamento. Em vista dessa dificuldade e com o objetivo de difundir e fortalecer esta proposta de regime colaborativo um grupo de entidades empresariais em aliança com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) criou o Movimento Colabora Educação para realizar o mapeamento dos ADEs em funcionamento<sup>24</sup>. Conforme veiculado no site do movimento:

O Movimento Colabora Educação - formado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no Brasil, Instituto Natura, Instituto Unibanco, Fundação Itaú Social, Movimento Todos pela Educação, Fundação Lemann, Instituto Positivo e Instituto Ayrton Senna - está construindo um Mapa das Experiências de Regime de Colaboração em Educação atualmente existentes no país. O objetivo é identificar

---

<sup>22</sup> Para uma análise crítica da “teoria” do capital humano indicamos Frigotto (1986) e uma versão crítica sobre sua reconfiguração no bloco histórico neoliberal, indicamos Motta (2012).

<sup>23</sup> Não cabe aqui essa discussão. Indicamos as análises de CHAVES, David. S. P. Hegemonia Empresarial e Políticas Educacionais: implementação do programa "Solução Educacional para o Ensino Médio", do Instituto Ayrton Senna, no âmbito da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro. In: IV Fórum Discente de Pós-graduação em História, 2018, Niterói v. 17, 2018.

<sup>24</sup> Conforme site, o movimento nasceu de uma mesa temática no âmbito do Conselho Consultivo da Sociedade Civil do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no Brasil, em 2016. Disponível: <http://movimentocolabora.org.br/quem-somos/>. Acesso: 10 de janeiro de 2018. O mapa, até o momento, ainda está em processo de elaboração; não está disponível.

como é possível colaborar ainda mais para o avanço dessa prática no Brasil.<sup>25</sup>

A entidade já tem uma produção razoável sobre regime de colaboração e sobre gestão municipal, divulgada no seu site: “Diálogos sobre gestão municipal: consórcio” e “Melhoria da Educação no Município” do Instituto Itaú Social; “Regime de Colaboração no Ceará”, em dois volumes, e “Regime de Colaboração: em que acreditamos” do Instituto Natura; “Cooperação Intermunicipal: experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil, de Fernando Luiz Abrúcio e realização do Colabora Educação e do Instituto Positivo.

Em levantamento realizado vimos que este desenho já é uma realidade. No parecer CNE/SEB nº9/2011 são identificados 12 ADEs em andamento, entre eles 9 em parceria com a Comunidade Educativa CEDAC, e quatro são citados como modelos: ADE Recôncavo Baiano: Contempla cerca de 11 municípios com apoio Instituto Votorantim; ADE Noroeste de São Paulo, até 2014 era composto de 37 municípios. Não há indicação de parceiros do setor privado; ADE Agreste Meridional Pernambucano (ou ALDE - Arranjo Local de Desenvolvimento da Educação), integra 23 municípios e tem o apoio da Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco (FIESP) e do Serviço Social da Indústria de Pernambuco (SESI/PE), Todos Pela Educação, Governo do Estado, Comissão de Desenvolvimento do Agreste Meridional (CODEAM), Associação Municipalista de Pernambuco (AMUPE), União dos Dirigentes Municipais de PE (UNDIME), entre outros; Corredor Carajás do Maranhão está relacionado à Estrada de Ferro Carajás (EFC) operada pela Vale S.A. Existe um Consórcio Público dos Municípios EFC no Maranhão (COMEFEC) que abrange 23 municípios.

No Relatório do GT ADES (MEC-SASE, 2015) constam 14 arranjos territoriais: três “arranjos territoriais” na região Norte - Arranjo Pará I, Arranjo Pará II, Arranjo do Xingu envolvendo 21 municípios no total; três no Centro-Oeste - ADE da Estrada de Ferro dos Carajás, Consórcio Goiás de Educação Profissional e Sistema Único da Educação Básica; três no Nordeste - ADE da Estrada de Ferro dos Carajás (MA), ADE de Sergipe e ADE da Chapada (BA) com 38 municípios; três na região Sudeste - ADE do Noroeste paulista, ADE da Mesorregião de São José do Rio Preto e Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema, totalizando 78 municípios; e dois no Sul - Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí (SC) e ação no campo educacional da Associação dos Municípios do

---

<sup>25</sup> Fonte: <https://undime.org.br/noticia/28-08-2017-11-47-movimento-colabora-faz-levantamento-de-praticas-de-regime-colaboracao-no-brasil>. Site oficial do Movimento é: <http://movimentocolabora.org.br/>.

Oeste do Paraná envolvendo o total de 80 cidades. E ainda foram identificados mais 8 tipos de arranjos articulados em outras políticas públicas<sup>26</sup>.

Ainda conforme relatório do GT ADE, em 2015, tinham 25 “territórios etnoeducacionais” pactuados com a SASE, três em processo de implementação e 13 em processo de consulta nos estados do Amazonas, Roraima, Rondônia, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás, Pará, Tocantins e Pernambuco; três em processo de implementação e 13 em processo de consulta (MEC/SASE, 2015b, p. 61).

Observam-se vários desenhos de associação e uma variedade na relação dos estados com os municípios; arranjos vinculados a grandes empreendimentos econômicos, arranjos com fragilidade gerencial e pouca colaboração entre os entes federativos, arranjos do tipo vertical e com objetivos diferenciados. Alguns apresentaram forte participação social, a exemplo da região sul, considerados pelos relatores do GT ADE um aspecto interessante, pois demonstram que a “cultura associativa” favorece, “do ponto de vista estrutural, (a capacidade) de se produzir, por um lado, líderes de política regional, e por outro, participação da sociedade nas estruturas cooperativas locais, além de uma visão regionalizada das políticas” (MEC/SASE, 2015b, p. 51-52). Já na região nordeste, por exemplo, o relatório apontou que: “Em todos os casos estudados estão envolvidas prefeituras com dificuldades de gestão e implementação de políticas públicas (incluindo a área educacional), e com

---

<sup>26</sup> 1. Consórcio Intermunicipal de Fronteira (CIF), cuja finalidade é a cooperação para o desenvolvimento da Faixa de Fronteira, com a participação de Barracão (PR), Bom Jesus do Sul (PR), Dionísio Cerqueira (SC) e Bernardo de Irigoyen (Misiones/Argentina); 2. Consórcio de Informática na Gestão Municipal (CIGA), cuja finalidade é desenvolver e ofertar sistemas de tecnologia da informação e comunicação para os 167 municípios consorciados; 3. Consórcio Intermunicipal de Saúde do Noroeste do estado do Rio Grande do Sul (CISA), que na origem tratava apenas da questão da Saúde e hoje é multifuncional, envolvendo 36 municípios gaúchos; 4. Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano (CTM), cuja finalidade é planejar e gerir de forma cooperada o Sistema de Transporte Público assegurando a qualidade e a universalidade dos serviços, cujos participantes são o governo estadual e todos os municípios da Região Metropolitana; 5. Consórcio Intermunicipal Três Rios (CIT), cujo objetivo é constituir cooperação para aquisição e manutenção de máquinas que são utilizadas na conservação de estradas rurais e demais vias não pavimentadas de suas cidades, envolvendo os municípios de Paraibuna, Salesópolis, Jambeiro, Santa Branca, Biritiba-Mirim e Igaratá; 6. Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Bacia do Juquerí (Cimbaju), cujo intuito é planejar, adotar e executar programas de promoção do desenvolvimento, destinando especial zelo para a preservação do ecossistema da região, composta por municípios bem pobres da Região Metropolitana de São Paulo, que são Caieiras, Franco da Rocha, Francisco Morato, Mairiporã e Cajamar; 7. Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (Cinpra), oito municípios do estado do Maranhão, criado para incrementar a produção da agricultura familiar no interior do Estado do Maranhão e abastecer São Luís; 8. Consórcio de Saúde do Médio Sapucaí (Cisamesp), que realiza consultas e exames de média complexidade e transporte seguro e gratuito para todos os usuários dos consorciados, são 31 municípios da microrregião do Médio Sapucaí (MG); 9. Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos (Consimares), cujo objetivo é fazer a gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos, produzindo diretrizes, normas e arranjos administrativos, com ênfase na inclusão socioeconômica e ambiental dos catadores de materiais recicláveis de oito municípios da Região Metropolitana de Campinas (SP) (MEC-SASE, 2015, p. 30-32).

marcada fragilidade socioeconômica” (p. 53). Foi identificado que a região Sudeste se caracteriza pela “força da sociedade organizada e das empresas também é maior, de modo que aparecem com frequência nos arranjos intermunicipais, em particular na Educação” (p. 53). No entanto, “na área educacional o tema da cooperação federativa ainda não é um item importante da agenda” (p.54). A região Centro-Oeste, para os relatores, vem realizando alguns experimentos de cooperação federativas por parte do governo estadual em parcerias, mas ainda é incipiente no campo da educação.

Em pesquisa de campo analisamos dois ADEs que não constam no Parecer CNE/SEB nº9/2011 e nem nos estudos do GT-ADE: GRANFPOLIS - Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis, que reúne 22 municípios<sup>27</sup>, e AMFRI - Associação dos Municípios da Região do Foz do Rio Itajaí, com 11 municípios<sup>28</sup> associados; ambos sob coordenação do Instituto Positivo. Segundo dados do Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável (SIDEMS), criado pelo Federação dos Municípios Catarinenses (FECAM), em 2016, na Amfri, somado os 11 municípios, constam 519 escolas, sendo que 346 nas redes municipais, esta com o total de 94.427 alunos matriculados. Já a Granfpolis, no mesmo ano de 2016, totalizava 1.076 escolas, sendo que 591 nas redes municipais, com 88.755 alunos matriculados. Temos somente nesses dois ADEs o total de 937 escolas e 183.182 alunos somente em escolas municipais.<sup>29</sup>

A empresa “parceira” que coordena esses arranjos é Grupo Positivo (*holding* brasileira que atua no ramo educacional, gráfico-editorial e informática) por meio do Instituto Positivo.

O principal objetivo do Instituto Positivo é contribuir para a melhoria da qualidade da Educação por meio do incentivo ao Regime de Colaboração. Esse compromisso foi firmado em 2015, após uma extensa consulta aos públicos de relacionamento do Grupo Positivo. Tal consulta revelou o interesse de que o Positivo passasse a direcionar sua expertise em Educação e os recursos do investimento social privado para contribuir com a melhoria da qualidade da Educação Pública brasileira.<sup>30</sup>

Conforme apresentado em vídeo no site do Instituto Positivo, a metodologia desenvolvida para a implementação de ADEs apresenta quatro etapas: 1º Realização de

---

<sup>27</sup> Águas Mornas, Alfredo Wagner, Angelina, Anitápolis, Antônio Carlos, Biguaçu, Canelinha, Florianópolis, Garopaba, Governador Celso Ramos, Leoberto Leal, Major Gercino, Nova Trento, Palhoça, Paulo Lopes, Rancho Queimado, Santo Amaro da Imperatriz, São Bonifácio, São João Batista, São José, São Pedro de Alcântara e Tijucas.

<sup>28</sup> Balneário Camboriú, Balneário Piçarras, Bombinhas, Camboriú, Ilhota, Itajaí, Itapema, Luiz Alves, Navegantes, Penha e Porto Belo.

<sup>29</sup> Fonte: <http://indicadores.fecam.org.br/banco-indicadores/variavel/codAssociacao/18/codIndicador/1081/ano/2018>. Acesso: 16/01/2018.

<sup>30</sup> Fonte: <http://instituto.positivo.com.br/>

um diagnóstico sobre os municípios que irão compor o ADE, a fim de identificar o perfil geral do município, destacadamente da rede municipal de ensino; 2º Estabelecimento de metas que vão compor o Plano de Ação do ADE; 3º A execução desse Plano de Ações; 4º O monitoramento e a avaliação do Plano.

Algumas análises da inserção do Grupo Positivo na educação catarinense apontam que suas atividades empresariais tiveram início com os cursos pré-vestibulares, mas foram ampliadas com a inserção de outras empresas do Grupo, como a Editora Positivo, o Positivo Informática, o Centro Universitário Positivo, que oferece “29 cursos de Graduação, três programas de Doutorado, quatro programas de Mestrado, dezenas de programas de Especialização e *Master Business Administracion* (MBA) e diversos cursos de Educação Continuada e programas de Extensão” (DOMINGUES, 2017, p. 87). O destaque nessa tese é a criação de quatro novos produtos: *Solução Habile Sistema de Avaliação*<sup>31</sup>, *Solução Gero gestão escolar integrada*<sup>32</sup>, *Solução Enem Express preparação intensiva*<sup>33</sup>, *Solução Sistema de Ensino Aprende Brasil* para a escola pública, dentre inúmeros outros produtos educacionais vendidos pela empresa (Id. p.73-74; notas de rodapé da autora).

Domingues (2017, p.107) identificou que em 2017 o Sistema de Ensino Aprende Brasil estava sendo usado em 220 municípios, abrangendo mais de duas mil escolas públicas e 330 mil alunos e que “é composto de: Livros didáticos integrados, livro digital, ambiente digital, assessoria pedagógica, sistema de monitoramento educacional do Brasil (SIMEB) e Sistema de Avaliação Positivo (HABILE)”. Em pesquisa de Britto, Domingues destaca a seguinte citação:

(...) devido à escala do PNLD, o custo unitário de cada exemplar é relativamente baixo. O material apostilado, por sua vez, é integralmente financiado pelo estado ou município que o adota. Em média, o custo é de R\$ 150,00 por aluno por ano e os recursos para financiar sua aquisição são geralmente oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos

---

<sup>31</sup> Nota da autora: “Toda escola deve, sempre que possível, refletir sobre suas políticas e práticas internas, para garantir a qualidade dos seus processos educativos. Com o objetivo de contribuir com esse importante propósito, a Editora Positivo desenvolveu o Hábile – Sistema de Avaliação Positivo, um produto pedagógico destinado à avaliação educacional externa de aprendizagem em larga escala. Visa a colaborar com a equipe pedagógica da escola, analisando os resultados de suas políticas, práticas internas e processos de ensino e aprendizagem, assim como contribuir com a qualidade de ensino do país!” (POSITIVO, 2016. Apud DOMINGUES, 2017, p. 73)

<sup>32</sup> Nota da autora: “É a solução de gestão educacional oferecida pela Editora Positivo. Consiste na integração de ferramentas de gestão, formação de lideranças educacionais e estratégias gerenciais nas principais áreas do ambiente escolar, vislumbrando resultados de qualidade na administração da escola e na sua atividade essencial: a aprendizagem”. (POSITIVO, 2016. Apud DOMINGUES, 2017, p.73).

<sup>33</sup> Nota da autora: “O Enem Express Positivo é um conjunto de soluções completo que faz o aluno se preparar de forma intensa usando diversos meios que garante acesso ao sistema de aprendizado prático, flexível e acima de tudo eficaz no entendimento e assimilação de conhecimento”. (POSITIVO, 2016. Apud, DOMINGUES, 2017, p. 74)

Os estudos realizados por um grupo de pesquisadores sob a coordenação de Theresa Adrião, “Sistemas de ensino privados na educação pública brasileira: consequências da mercantilização para o direito à educação” (2015; 2016) analisam, entre outros aspectos da capitalização da educação, a inserção dos cinco maiores grupos empresariais na educação pública – Grupo Santillana, Abril Educação, Pearson, Grupo Objetivo e Grupo Positivo – em atividade de comercialização de seus produtos e serviços junto as redes públicas.

Na forma como um ADE se organiza, reunindo vários municípios, a venda de apostilas, serviços, pacotes de sistemas de gestão, de avaliação e de aprendizagem pode representar um amplo *nicho* de mercado para as empresas e expressa o processo de mercadorização da educação.

A consultoria do Instituto Positivo é voltada para atuar junto aos gestores municipais, secretários e diretores das redes educacionais visando a aplicação da metodologia dos ADEs. Para tal, forma lideranças locais para atuar na captação de recursos financeiros, privados e públicos,<sup>34</sup> para atrair “parceiros” potenciais na tarefa de formação continuada e de elevação dos índices educacionais (no tocante à melhoria do desempenho escolar e do fluxo idade-série) e também para o exercício da função de mediar os conflitos oriundos da regulamentação do trabalho docente nas redes educacionais.<sup>35</sup>

Em entrevista, a consultora do Instituto Positivo enfatizou a diferença dessas duas experiências, uma vez que se constituem em territórios com demandas socioeconômicas específicas, mesmo situados no mesmo estado. No Granfpolis o Instituto participa na organização intermunicipal do território, com atividades de formação técnica e pedagógica junto aos gestores e professores das redes municipais, objetivando atingir metas e resultados educacionais aferíveis pelo Ideb, e conta ainda com a parceria do Instituto Ayrton Senna. Este ADE se constitui em um território que reúne um conjunto de municípios que tem seu desenvolvimento econômico voltado basicamente para o turismo e para atividades agrícolas. Já o ADE Amfri não se constitui como um ADE em *stricto sensu*, mas incorpora sua metodologia de associativismo

---

<sup>34</sup>No caso deste último, pelo fato de que a implementação de ADE tem se tornado como uma possível referência para a transferência de recursos técnicos e financeiros do Governo Federal para os municípios.

<sup>35</sup>Possíveis conflitos apontados na entrevista foram o cumprimento do piso salarial do magistério público e cumprimento do 1/3 hora atividade, uma vez que as prefeituras não teriam orçamento a médio e longo prazo para pagar a folha do magistério público.

intermunicipal por meio da organização dos municípios em colegiado de gestão, denominado de CoGemfri<sup>36</sup>. Um dos propósitos da ação colegiada do CoGemfri é constituir-se “como um espaço de articulação social de entidades governamentais e não governamentais, públicas ou privadas e sem fins lucrativos, com vistas à criação de rede de mobilização e articulação em prol da Educação Pública”<sup>37</sup>. A base econômica desses municípios está voltada para as atividades industriais de exportação e importação. E, diferentemente do ADE Granfpolis, os municípios que compõem o CoGemfri contam com recursos financeiros substanciais captados junto aos setores privados e públicos.

Para ilustrar esta última observação, uma das ações colegiadas do CoGemfri foi a instalação do Centro de Inovação Tecnológica, viabilizado com recursos do governo estadual e em parceria com a República de Singapura, país do sudeste asiático. O Centro, segundo a consultora do Grupo Positivo, além de servir como espaço de capacitação tecnológica para os profissionais das redes de ensino, cumprirá a função de atrair grandes empresas e multinacionais exportadoras de tecnologia para se instalarem no território que compõe a Amfri, como o caso da possível parceria com o empresário Bill Gates que disponibilizou a instalação de um Polo da Microsoft no município de Itajaí.

Para além da comercialização dos pacotes pedagógicos, que envolve tanto a mercantilização como a mercadorização da educação, ressaltamos que a própria forma como vêm se configurando os ADE, independente da política do governo federal e por iniciativa própria dos dirigentes municipais, é um indicador de subsunção da educação ao empresariado em meio a sua supremacia, pois identifica-se o controle da empresa sobre o formato organizativo do grupo escolar e na forma de atuação dos dirigentes (a subsunção à *concepção* e à *lógica do empresariado*), além do conteúdo escolar.

A concepção de regime de colaboração horizontal ou arranjos colaborativos territoriais ou ADE, em vista da sua materialidade, interesses econômicos e político-ideológicos, é uma tendência que pode se firmar como uma política para a educação

---

<sup>36</sup> Este atua mediante um colegiado de gestão em educação, visando “o desenvolvimento e execução de programas e projetos de cooperação intermunicipal e o intercâmbio em assuntos educacionais, culturais, científicos, tecnológicos e de pesquisa para a área da educação e o estabelecimento de mecanismos para sua realização”. Fonte: <http://www.amfri.org.br/cms/pagina/ver/codMapaItem/84426>. Consulta em 30/10/2017.

<sup>37</sup> Para o encaminhamento deste propósito, o CoGemfri conta com um Conselho Consultivo, cujo integrantes efetivos são: o presidente da Amfri, o Instituto Positivo, a Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC), por meio da Câmara de Desenvolvimento Regional, os secretários de educação e o membro titular da comissão gestora do colegiado. <http://www.amfri.org.br/cms/pagina/ver/codMapaItem/84427>. Consulta em 30/10/2017.

brasileira, independente da política de governo.

No caso específico da proposta de ADE do TPE e da forma que foi implementado pelo Instituto Positivo em Santa Catarina, vimos que a diferença da base econômica implicará em facilidades e/ou dificuldades de conseguir “parceiros” e de captar recursos privados, este essencial segundo a consultora do Instituto Positivo. Enquanto que a Amfri se constituiu em bases de uma cadeia produtiva industrial e exportadora, que possui certo valor tecnológico agregado, atraiu parceiros internacionais; o Granfpolis, que agrupou municípios rurais voltados para a economia primária, só fechou parceria com o Instituto Ayrton Senna que foca em programas educacionais voltados para ajustar distorções de aprendizagem.

Tendo como ponto central a captação de recursos – privados e públicos –, consideramos fundamental acompanhar a manutenção dos ADE que dependem somente dos recursos públicos, uma vez que determinados conjuntos de municípios, pelas suas características econômicas, não serão atraentes aos investidores privados ou a parceiros empresariais que potencializem o fortalecimento da formação científico-tecnológica, que gere valor de uso para o trabalhador ou para o capital, mas somente amenizem a “questão social”.

### **Considerações finais**

No bloco histórico neoliberal as contradições inerentes ao capitalismo dependente brasileiro foram exacerbadas, inclusive no tocante as disparidades econômico-social regionais. Diante disso, os APL despontaram como uma “ferramenta” de criação de condições favoráveis à acumulação de capital, de sobrevivência fiscal de estados e municípios, acobertado pelo discurso de “inclusão social” devido ao potencial geração de renda e emprego, mesmo que precarizado. O desenho descentralizado-colaborativo dos APL – configurado em redes (*networks*), em complexos de integração entre empresas dentro de princípios de cooperação, solidariedade e coesão de um coletivo produtivo – inspirou a proposta de ADE e marca uma tendência de política pública de educação dita mais eficaz: as empresas que devem definir os processos formativos e os cursos de formação profissional que serão ofertados nas redes públicas.

Este canto da sereia encobre implicações substanciais para a educação brasileira, o acirramento das desigualdades entre e intra redes de ensino, já marcadas pelo caráter antidemocrático e, ainda, enfrentando os cortes para sua manutenção e investimentos, desde 2015. O argumento de “desenvolvimento” econômico e da educação, ou de aumentar a competitividade e a produtividade, revela-se incoerente diante das diferentes

condições materiais, a exemplo dos ADE Granfpolis e Amfri: num mesmo estado, dois arranjos cujas cadeias produtivas se estabeleceram sobre bases econômicas diferenciadas – uma voltada para o setor de serviço e primário-exportador, outra industrial-exportadora, com maior valor tecnológico agregado. Granfpolis atraiu somente um “parceiro”, o Instituto Ayrton Senna, para ajudar as escolas no problema das distorções de aprendizagem; já o Amfri conseguiu atrair investidores privados e externos e potencializar a criação de um polo tecnológico.

Enfim, várias questões estão implicadas nessa proposta de ADE: o apassivamento e a formação dos jovens trabalhadores frente às necessidades econômicas e ideológica da cadeia produtiva local, decorrente do processo de mercantilização da educação, a mercadorização na educação por meio da venda de pacotes pedagógicos e a subsunção da educação ao empresariado, ao ser uma “ferramenta” de gestão, no caso, semelhante aos APL, que sob direção deste determina o conteúdo e a forma da escolarização. Trata-se de uma tendência que coloca em curso um processo educativo escolar cada vez mais diferenciado no tipo formativo e em seu custo. Nos exemplos dos ADE Granfpolis e Amfri isso fica bem claro; enfatizamos, em somente um estado brasileiro! Prospectar para quase uma centena de arranjos educativos estabelecidos e ainda tê-lo como modelo para regulamentar o sistema nacional de educação nos dá a dimensão do problema. A depender das necessidades dos grupos empresariais e da cadeia produtiva local, a formação escolar e os investimentos na educação serão ainda mais antidemocráticos.

A subsunção da educação escolar pública ao empresariado, sob direção e controle de seus aparelhos privados de hegemonia entrincheirados nos aparatos estatais, tem avançado com a mesma avidez em que são introduzidas novas modalidades de extração de mais valor. Importante sinalizar que para este processo ser plenamente exitoso se faz necessário “eliminar a concepção de público, de igualitário e de universal ali onde ela insistentemente germina” (FONTES, 2018, p. 24) e que, no tempo presente, o controle aumenta com seus aliados religiosos e militares no poder. Enfim, mais desigualdade, mais barbárie!

### **Bibliografia**

ABRÚCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves (Orgs). Regime de Colaboração e Associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Moderna, 2012.

ADRIÃO, Theresa et.al. Relatório de Pesquisa: Sistemas de ensino privados na educação pública brasileira: consequências da mercantilização para o direito à

educação. São Paulo. Realização Ação Educativa e Grupo de Extensão e Pesquisa em Políticas Educacionais (GREPPE). Apoio: Open Society Foundation, 2015 (114 p.).

ADRIÃO, Theresa et.al. Grupos empresariais na educação básica pública brasileira: limites à efetivação do direito à educação. *Educação & Sociedade*. Campinas. V.37, n. 134, jan-mar, 2016 (p. 113-131).

ARAÚJO, Gilda. Federalismo e políticas educacionais no Brasil. Equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. *Educ. Soc.* Vol. 34. n.124. Campinas, 2013.

ARAÚJO, Gilda. Federalismo cooperativo e educação no Brasil: 30 anos de omissões e ambivalências. *Revista Educação e Sociedade*. Campinas. V. 39. Nº 145, p. 908-927, out-dez, 2018.

ARGOLLO, J. *Arranjos de Desenvolvimento de Educação (ADE):* Regime de colaboração de “novo” tipo e mecanismo de reformulação do Sistema Nacional de Educação sob a direção do empresariado brasileiro. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

ARGOLLO, J.; MOTTA, V. Em curso um Sistema Nacional de Educação nos moldes dos arranjos de desenvolvimento da educação. *Revista Contemporânea de Educação*. vol. 11, n. 22, ago/dez de 2016.

DOMINGUES, Analéia. A inserção do Grupo Positivo de Ensino no sistema educacional público: educação sob o controle do empresariado. Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, em dezembro de 2017.

DOURADO, L.F. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013.

CADERNO ADENAUER. Municípios e estados: experiências com ARR. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012.

CAIADO, Aurílio S.C.; RIBEIRO, Thiago F.F.; AMORIM, Ricardo L.C. Políticas neoliberais e reestruturação produtiva. In: POCHMANN, Márcio (Org.). **Reestruturação Produtiva: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2004 (p. 63-146).

FRIGOTTO, Gaudêncio. A Produtividade da Escola Improdutiva. 2ª edição. São Paulo/SP: Cortez; Autores Associados, 1986 (Coleção Educação Contemporânea).

GALVÃO, O. J. Arroxelas. ‘Clusters’ e distritos industriais: estudos de casos em países selecionados e implicações de política. *Planejamento e Políticas Públicas*. N.21, 2000.

LIMA, Newton. Prefácio. In: ABRÚCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves (Orgs). *Regime de Colaboração e Associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação*. São Paulo: Moderna, 2012.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. Livro 1, volume 2. 18ª edição. Rio de Janeiro/RJ: Civilização Brasileira, 2011.

MOTTA, Vânia C. *Ideologia do Capital Social: atribuindo uma face mais humana ao capital*. Rio de Janeiro: EDUERJ/FAPERJ, 2012.

PEREIRA, Guilherme L.M.; BASSOLI, Marlene, K. Concorrência tributária desleal: guerra fiscal entre os entes da Federação. *Revista de Direito Público*, Londrina, V. 3, N. 2, p. 55-73, MAI/AGO. 2008.

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

SANTOS; DINIZ; BARBOSA. Aglomerações, Arranjos Produtivos Locais e Vantagens Competitivas Locacionais. Revista do BNDES. Rio de Janeiro, V. 11, N. 22, p. 151-179, Dez. 2004.

***Legislação e documentos***

BRASIL. *Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº413/2014*. Regulamenta o art. 23, parágrafo único e art. 211 da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Educação e dá outras providências. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação, 2014.

BRASIL. *Parecer MEC-CNE nº 9, de 30 de agosto de 2011*. Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação.

BRASIL. *Resolução MEC-CNE nº1, de 23 de janeiro de 2012*. Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação.

BRASIL. *Portaria MEC nº 1.238, de 11 de outubro de 2012*. Constitui Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação de regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação.

BRASIL. Plano de Desenvolvimento da Educação. Razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2017.

BRASIL. BNDES. Arranjos Produtivos Locais e Desenvolvimento: versão preliminar. Rio de Janeiro. Sem data. Disponível: [https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/apl.pdf](https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/apl.pdf)

MEC. *O Plano Nacional de Desenvolvimento: razões, princípios e programas*. Brasília: MEC, 2007.

MEC/FNE. *11ª Nota do Fórum Nacional de Educação – FNE*. Brasília: MEC/FNE, 2013. Disponível: <http://www.anped.org.br/news/11a-nota-do-forum-nacional-de-educacao-fne>. Acesso: 29/08/2016.

MEC/INEP. *Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010): reflexões sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação e o Plano Nacional de Educação*. Brasília: INEP, 2009.

MEC/SASE. *Relatório Final GT/ADE*. Grupo de Trabalho para implementar estudos sobre a implementação do regime de colaboração mediante os arranjos de desenvolvimento de educação. Brasília, 2015.