



EDUCAÇÃO PÚBLICA E PESQUISA: ATAQUES, LUTAS E RESISTÊNCIAS

Universidade Federal Fluminense
20 a 24 de Outubro de 2019
Niterói - RJ

ISSN 2447-2808

5180 - Trabalho - 39ª Reunião Nacional da ANPEd (2019)
GT05 - Estado e Política Educacional

A GOVERNANÇA FILANTRÓPICA E SUA INFLUÊNCIA NA EFETIVIDADE DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INTEGRAL EM ESTADOS BRASILEIROS
Debora Cristina Jeffrey - UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas
Carolina Machado D'ávila - UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas

A GOVERNANÇA FILANTRÓPICA E SUA INFLUÊNCIA NA EFETIVIDADE DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INTEGRAL EM ESTADOS BRASILEIROS

Resumo

A educação integral no Brasil, enquanto política nacional, tem se configurado como uma proposição e iniciativa de caráter pedagógico, que objetiva favorecer tanto a ampliação da jornada escolar, como a formação integral de crianças e jovens da educação básica. Com base nessa afirmação, realizou-se um mapeamento das iniciativas de educação integral em Estados brasileiros, entre os anos de 2007 e 2017. Nesse período, constatou-se uma participação considerável de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público em assessorias, formação continuada dos profissionais da educação e indicação de propostas de educação integral. O conceito de governança filantrópica orienta o estudo metodologicamente, que pauta-se em uma pesquisa documental. Evidenciou-se que as parcerias público-privadas, no que tange à política de educação integral nos Estados brasileiros estão presentes em todas as regiões do Brasil, em 23 Estados. Após análise dos convênios firmados entre as Secretarias Estaduais de Educação e essas instituições, contabilizou-se a atuação de 26 Oscip/fundações, constituindo uma rede política de educação integral, com influência direta na efetividade da referida política.

Palavras-chave: Educação Integral. Governança. Arranjo de Desenvolvimento da Educação.

1. Introdução

A governança filantrópica está cada vez mais presente na sociedade atual, apoiada, principalmente, na crítica ao Estado e no excesso de burocracia e ineficiência do serviço público. Nesse contexto, a transferência das atribuições do Estado para entidades não governamentais é justificada com o intuito de agilizar o atendimento ao cidadão, ao mesmo tempo em que melhora a qualidade dos serviços oferecidos.

Para Jessop (2016) a importância das pesquisas sobre governança se deve ao aumento dos questionamentos sobre os fracassos dos Estado, das organizações e até do próprio mercado. Outro motivo é o acelerado processo de globalização, que passa a integrar cada vez mais a sociedade.

Verifica-se, atualmente, a presença de instituições não governamentais, com ou sem fins lucrativos, em arenas de definição política, como saúde, assistência social, educação. Para Adrião e Peroni (2009) algumas questões de caráter neoliberal, como a responsabilização (*accountability*) e a percepção da gestão de políticas, por parte do Estado, como ineficientes ou permeáveis à pressão popular, sugerem que as políticas sociais devem ser geridas por empresas privadas ou pelo setor público não-estatal (terceira via).

Este trabalho busca identificar e analisar a ação das fundações filantrópicas na efetivação das políticas de educação integral implementado pelas secretarias estaduais de educação do Brasil. Como educação integral, neste artigo será considerada a ampliação da jornada escolar.

2. Heterarquias e a governança “filantrópica”

Governança não é um conceito novo, sendo retomado, na última década, principalmente pelo questionamento do fracasso das organizações (mercados) e do próprio Estado motivados, principalmente, pela globalização. Para Jessop (2016), a retomada do conceito de governança, tem sido justificada pela crise do Estado de Bem-Estar, anunciada por diversos governos nacionais.

O neoliberalismo e a terceira via identificam essas tensões como um problema fiscal e de padrão de intervenção do Estado, desconsiderando a crise do capitalismo. E isso traz duas consequências: o mercado se torna o padrão de qualidade a ser atingido pelo Estado e as instituições públicas estatais passam a alterar sua função de promotora de políticas públicas, para financiadoras e avaliadoras, tendo a governança como uma alternativa desse processo envolvendo a administração pública (ADRIÃO; PERONI, 2009). Neste contexto, de acordo com Jessop (2016), a governança não seria a resposta, mas parte da solução.

Ainda segundo Jessop (2016), governança é um modo de coordenar as relações sociais – caracterizadas por interdependência complexa e recíproca, num contexto bem amplo, não apenas econômico, mas que envolve a sociedade em geral. Nesse sentido, as Parcerias Público-Privadas representariam parte da solução.

As Parcerias Público-Privadas, no Brasil, são regulamentadas pela Lei 11.079/2004, que as define como acordos de parceria, firmados entre o Poder Público e o setor privado (com ou sem fins lucrativos), na execução de ações de interesse público.

Na educação verifica-se diferentes formas de convênios e parcerias entre o setor privado e o Estado, dentre as quais a terceirização de merendas e de “serviços meio” no espaço escolar, e a subvenção estatal de matrículas em escolas privadas, principalmente nas creches, educação infantil e no ensino superior. Outras, como a terceirização da gestão escolar e a aquisição de materiais apostilados, afetam diretamente o trabalho do professor, o qual perde sua autonomia em sala de aula, ao ser obrigado a seguir as determinações provenientes do setor privado (ADRIÃO; PERONI, 2009). E, finalmente, destaca-se a participação dessas instituições na definição das políticas públicas, caracterizando o que Jessop (2016) define como heterarquia.

Em outro trabalho, Jessop (1998) define a heterarquia como uma estrutura de governo mais flexível, onde as decisões e responsabilidades são compartilhadas entre o Estado e outros setores da sociedade. Na heterarquia os objetivos não são discutidos, mas negociados, o que para Olmedo (2013, p. 474) representaria uma continuidade das práticas governamentais anteriores, mas alicerçadas na economia política e filosófica neoliberal.

A governança heterárquica resulta em uma forma complexa de gestão, por envolver sistemas de negociação interorganizacionais. Essa evolução, em relação à antiga hierarquia estatal e à (des)ordem de mercado aconteceu de forma auto-organizada, com instituições independentes e autônomas negociando suas ações e recursos para que todos pudessem ter resultados benéficos. (JESSOP, 2003).

Para Jessop (2016) um dos modelos de governança é a auto-organização reflexiva, a qual, através da composição de redes, pressupõe confiança mútua. Parafraseando Adam Smith, ele afirma que, a governança heterárquica é um “*aperto de mão invisível*”.

Uma forma de governança heterárquica que vem se destacando nas políticas brasileiras é aquela desenvolvida pelas fundações filantrópicas. A influência política das fundações, embora nem sempre declarada e, muitas vezes, subestimada pela sociedade, tem um grande peso atualmente,

cuja ação se dá no que Olmedo (2013) define como “governança filantrópica”, a qual

Centra-se sobre a estrutura e as práticas de um conjunto de novos indivíduos e organizações filantrópicas e analisa seus discursos, conexões, influências ideológicas, e agendas para a mudança. Também reflete sobre as novas formas através das quais a atividade filantrópica tem ganhado uma dimensão política cada vez mais importante, tornando-se uma variável explicativa central nas mudanças recentes, e novas iniciativas nas agendas políticas nacionais e internacionais. (OLMEDO, 2013, p. 472).

Essa mudança na característica dos *policy-makers*^[1] (COLEBATCH, 2009) que se inicia nas últimas décadas do século XX é bastante influenciada por um novo modelo de filantropia, feita pelos “super-ricos”, inicialmente norte-americanos.

Os novos filantropos acreditam que estão melhorando a filantropia, equipando-a para enfrentar o novo conjunto de problemas que o mundo em mudança de hoje enfrenta; e para ser franco, precisa de melhorias - muita filantropia ao longo dos séculos tem sido ineficaz. Eles acreditam que podem fazer um trabalho melhor que seus antecessores. Os novos filantropistas atuais estão tentando aplicar os segredos por trás do fazer dinheiro para suas doações. É por isso que os chamamos de filantropocapitalistas.^[2] (BISHOP; GREEN, 2009, p. 2, tradução nossa).

As ações filantrópicas não são uma novidade. Existem desde que se iniciou o modelo de sociedade do que agora é conhecido por capitalismo. No século XVIII a filantropia foi abraçada pelos inventores das sociedades anônimas, que vendiam suas ações e usavam os lucros para financiar fundos que mantinham obras de caridade, como os hospitais, por exemplo. E no século XIX, a filantropia passou a ser o modo de vida de novos ricos britânicos. (BISHOP; GREEN, 2009).

Para Bishop e Green (2009), a Fundação Rockefeller sediada nos Estados Unidos, foi uma das primeiras grandes responsáveis pelo surgimento do filantropocapitalismo. Uma de suas diretoras, Judith Rodin, classifica a filantropia da seguinte forma:

- Filantropia 1.0 (de 1913, data da criação da fundação até 1944): a primeira forma de filantropia, voltada para a solução de problemas sociais. Rockefeller^[3] também denominava como “filantropia científica”;

- Filantropia 2.0 (1945 até final do século XX): voltada para a redução da pobreza nos países em desenvolvimento;

- Filantropia 3.0 (século XXI): utilização de métodos empresariais para gestão das fundações e solução dos problemas sociais, inclusive com o desenvolvimento de ações lucrativas.

Partindo dessas considerações iniciais, o trabalho pretende identificar de que forma a governança filantrópica tem influenciado as políticas de educação integral, implementadas pelas secretarias estaduais de educação do Brasil, na última década.

3. A educação integral e a governança filantrópica: analisando a influência das Fundações na consolidação da política educacional.

O Programa Mais Educação^[4], instituído pelo Decreto n.º 7.083/2010, é o primeiro programa do governo federal a materializar a política de indução de educação integral no Brasil, após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação em 1996. Prevê a ampliação da jornada escolar para um mínimo de sete horas diárias, com desenvolvimento de atividades esportivas, de lazer, cultural artística, promoção de saúde, educação financeiras, entre outras. Além disso prevê que essas atividades possam ser desenvolvidas dentro ou fora do espaço escolar, “[...] mediante o uso dos equipamentos públicos e do estabelecimento de *parcerias* com órgãos ou *instituições locais*.” (BRASIL, 2010, s/p, grifos nossos).

Mais adiante, no art. 4º, prevê que a execução e a gestão desse programa ficarão sob a responsabilidade das Secretarias de Educação, que atuarão em conjunto com “os órgãos públicos das áreas de esporte, cultura, ciência e tecnologia, meio ambiente e de juventude, sem prejuízo de outros órgãos e entidades do Poder Executivo estadual e municipal, do Poder Legislativo e da *sociedade civil*.” (BRASIL, 2010, s/p, grifos nossos).

Apesar do Programa Mais Educação contribuir para a efetivação de um processo de governança, em que o associativismo cooperativo inter e intragovernamental se fundamenta, é através da política de educação integral em tempo integral estabelecida por Estados e municípios, que os elementos que caracterizam os **ADE’s: a cooperação federativa horizontal (com ou sem a participação de instituições privadas e não governamentais) e a descentralização** se efetivaram, em especial entre Estados e municípios brasileiros.

Tal aspecto pôde ser analisado por Camargo, Bernardes e Jeffrey (2018) após levantamento de organizações não-governamentais brasileiras, que destacaram a temática educação integral em seus sites e plataformas, no ano de 2017, e puderam identificar que entre as principais ações dessas instituições junto às Secretarias Estaduais de Educação encontra-se: a assessoria na elaboração e implementação de diretrizes de política de educação integral em tempo integral, o apoio na elaboração de material didático, orientação e formação dos profissionais da educação, a promoção de tecnologia educacional, o acompanhamento de propostas pedagógicas, entre outros projetos em educação considerados inovadores para a garantia da aprendizagem de estudantes participantes.

A partir dessa constatação, as autoras, juntamente com o grupo de pesquisa do qual fazem parte, realizaram um novo levantamento documental, a partir da consulta em Diários Oficiais e Documentos de Assembleias Legislativas dos Estados brasileiros, no ano de 2017, envolvendo a regulamentação do estabelecimento de convênios firmados entre os entes públicos e as organizações não-governamentais, referente à educação integral. Posterior ao levantamento documental, foram identificadas 25 (vinte e cinco) **Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público** - OSCIP’s - que realizaram algum tipo de atendimento (assessoria educacional, desenvolvimento de planos, programas ou políticas, formação dos profissionais da educação, entre outros) aos Estados brasileiros referente à política de educação integral de tempo integral.

Quadro 1 - Relação das OSCIP’s com atendimento em Estados brasileiros por regiões administrativas

Região Norte (8)	Região Nordeste (20)	Região Centro Oeste (6)	Região Sul (2)	Região Sudeste (7)
<ul style="list-style-type: none"> Cenário Pedagógicos CENPEC Educação e Participação Fundação Ita Social Instituto de Co-Responsabilidade Social - ICE Instituto Natura Instituto Sonho Grande Instituto Telefônica 	<ul style="list-style-type: none"> CENPEC Centro de Referência em Educação Integral - CREI Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável - CIEDS Fisco Brasil Fundação Brasileira Fundação Ita Social Fundação Lemann Fundação SMA Fundação Vivo Instituto Alina Instituto Aliança Instituto Ayrton Senna Instituto C&A Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação - ICE Instituto Inspire Instituto Natura Instituto Oi Instituto Rodrigo Mendes Instituto Telefônica Movimento de Ação e Interação Social (MAIS) 	<ul style="list-style-type: none"> CENPEC Educação e Participação Fundação Ita Social Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação - ICE Instituto Natura Instituto Sonho Grande 	<ul style="list-style-type: none"> Instituto Natura Instituto Ayrton Senna 	<ul style="list-style-type: none"> Fundação Lemann Instituto Ayrton Senna Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação - ICE Instituto Natura Instituto Porvir Instituto Telefônica Parceiros da Educação

Fonte: levantamento feito pelo grupo de pesquisas ao qual autoras estão vinculadas (2018).

Conforme o Quadro 1, pode-se evidenciar que todas as regiões administrativas receberam algum tipo de atendimento de OSCIP’s, no ano de 2017. Há destaque para o *Instituto Natura* que atuou nas cinco regiões, enquanto *Cenários Pedagógicos* e *Parceiros da Educação* em uma região cada.

Com relação aos Estados brasileiros atendidos pelas OSCIP's, em 2017, a Tabela 1 apresenta a seguinte relação:

Tabela 1 - Atendimento de Organizações Sociais Civis de Interesse Público para Educação Integral a Estados Brasileiros - Ano de 2017

	Número de Estados Atendidos	Relação dos Estados Atendidos	Porcentagem
Brasil	23	AC, PA, RO, TO, RR, GO, MT, MS, MG, SP, RJ, ES, SC, AP, AL, PB, CE, PE, MA, PI, SE, BA, RN	100%
Norte	5	AC, PA, RO, TO, RR	21,8%
Centro-Oeste	3	GO, MT, MS	13%
Sudeste	4	MG, SP, RJ, ES	17,4%
Sul	1	SC	4,3%
Nordeste	10	AP, AL, PB, CE, PE, MA, PI, SE, BA, RN	43,5%

Fonte: levantamento feito pelo grupo de pesquisas ao qual autoras estão vinculadas (2018).

Assim, em relação ao atendimento das OSCIP's, 23 dos 26 Estados brasileiros estabeleceram convênios ou parcerias com essas instituições, de modo a assessorá-los nos processos de implementação da política de educação integral, orientação às normativas oficiais, de práticas pedagógicas, entre outras ações. Destacam-se as regiões: Norte que possuía cinco Estados atendidos (21,8% do total): Acre, Pará, Rondônia, Tocantins e Roraima; e Nordeste com dez Estados (43,5% do total): Amapá, Alagoas, Paraíba, Ceará, Pernambuco, Maranhão, Piauí, Sergipe, Bahia e Rio Grande do Norte.

Com relação aos Estados com maior número de OSCIP's atuantes, a Tabela 2 indica os seguintes: Bahia (14 instituições), Pernambuco (13 instituições) e São Paulo (5 instituições). Pode-se observar que houve predominância de dois Estados localizados na região Nordeste.

Tabela 2 - Relação de Estados brasileiros com maior número de OSCIP'S atuantes na educação integral

Estado	Organização Social Civil de Interesse Público	Número de Instituições atuantes	Região
Bahia (BA)	Cenários Pedagógicos CENPEC Centro de Referências em Educação Integral (CREI) Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável (CIEDS) Flasco Brasil Fundação Itaú Social Fundação SMA Instituto Alana Instituto C&A Instituto Inspirare Instituto Natura Instituto Oi Instituto Rodrigo Mendes Movimento de Ação e Interação Social (MAIS)	14	Nordeste
Pernambuco (PE)	Cenários Pedagógicos CENPEC Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável (CIEDS) Flasco Brasil Fundação Bradesco Fundação Itaú Social Fundação SMA Instituto Alana Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação – ICE Instituto Inspirare Instituto Natura Instituto Oi Instituto Rodrigo Mendes Movimento de Ação e Interação Social (MAIS)	13	Nordeste
São Paulo (SP)	Fundação Lehman Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação (ICE) Instituto Natura Instituto Porvir Instituto Telefônica Parceiros da Educação	6	Sudeste

Fonte: levantamento feito pelo grupo de pesquisas ao qual autoras estão vinculadas (2018).

De acordo com a Tabela 2, entre os Estados brasileiros com maior número de instituições que têm orientado a política de educação integral em tempo integral, em comum, pode ser identificada a atuação do **Instituto Natura**, que conforme foi assinalado no Quadro 1, está presente nas cinco regiões do Brasil.

A atuação do Instituto Natura no que se refere às ações relacionadas à política de educação integral junto a Estados brasileiros é justificada pela própria instituição, diretamente em seu **site**^[5], por meio de relatório em que a organização ressalta a importância no apoio e fomento junto aos entes federados, colaborando, especialmente na gestão de políticas públicas, tendo em vista a melhoria da qualidade de ensino, por meio do estabelecimento do regime de colaboração horizontal^[6].

O Instituto Natura (2018), ainda em seu **site**, considera relevante o apoio e fomento aos entes federados que buscam firmar um regime de colaboração horizontal, ao avaliar que, entre os aspectos positivos da iniciativa, destacam-se: a) planejamento regional estratégico com criação de uma rede com interesses semelhantes; b) otimização, economia e transparência na utilização de recursos; c) transparência e maior visibilidade para as ações da administração pública diante da população; d) maior poder de negociação diante dos diferentes níveis de governo.

Entre as principais iniciativas junto aos Estados e municípios, o Instituto Natura (2018) objetiva intermediar e auxiliar no desenvolvimento de propostas de formação continuada aos educadores de redes vizinhas, gestão de recursos materiais e financeiros, bem como a assessoria técnica de diferentes naturezas, a fim de garantir a qualidade de ensino.

Referente à política de educação integral, o Instituto Natura (2018) tem o intuito de:

[...] apoiar a implementação das redes de ensino de escolas em tempo integral para garantir o desenvolvimento integral dos estudantes e a incorporação dos conceitos de Comunidade de Aprendizagem em suas práticas. Envolver toda a comunidade escolar na definição e acompanhamento dos objetivos de aprendizagem nas diferentes dimensões (intelectual, social, emocional e física), com altas expectativas para todos os estudantes.

Além das iniciativas descritas pelo Instituto Natura (2018), o protagonismo da instituição no estabelecimento do regime de colaboração horizontal entre Estados brasileiros, de acordo com Abrúcio e Ramos (2012), tem início em agosto de 2011, sendo uma das primeiras organizações a adotar a estratégia de Arranjo de Desenvolvimento da Educação, fato que contribuiu para que em março de 2012, fosse indicada a participar com o apoio do Ministério da Educação, em parceria com Unesco e Fundação Getúlio Vargas-SP na análise de sistematização dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação em curso.

Diante desse fato, a atuação e participação do Instituto Natura em todas as cinco regiões do Brasil e entre os três Estados com maior número de OSCIP's - Bahia, Pernambuco e São Paulo, se justifica pela sua inserção política tanto no estabelecimento dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (gênese e implementação), como também na efetivação da política de educação integral no Estados brasileiros, diante de uma nova proposição de governança, denominada por Olmedo (2013) como filantrópica, caracterizada pela colaboração horizontal.

A partir do caso do Instituto Natura, pode-se evidenciar que essas instituições passam a interferir de diferentes formas nas políticas educacionais. A organização administrativa e de gestão escolar, através da oferta de cursos de formação de gestores estão entre as práticas mais adotadas. Em algumas situações, o interesse dessas fundações é financeiro, à medida em que recebem recursos públicos para desenvolver suas ações. Em outras, o prestígio político e visibilidade de seus programas, que acabam se expandindo para diversas outras redes, gerando retorno financeiro de forma indireta. (ADRIÃO, 2009).

Para Klees e Edwards Junior (2015) a transferência dos modelos de gestão e avaliação do setor privado para o setor público teria a finalidade de racionalizar a utilização de recursos. No entanto, os mesmos autores afirmam que privatizar a educação como forma de conter o aumento de impostos, a chamada restrição orçamentária, é uma decisão que é essencialmente política e não econômica. O teto orçamentário é uma opção política institucional que acaba ou marginaliza ainda mais os serviços sociais.

Uma característica da retórica neoliberal é que o financiamento dos serviços sociais deve basear-se em casos de sucesso atestados por resultados mensuráveis. Esse é um dos discursos mais presentes nas ações das fundações. (KLEES; EDWARDS JUNIOR, 2015). E esses resultados serão esperados de professores e gestores escolares, aqueles que Gerwitz e Ball (2011) chamam de o "novo gerente da educação". De acordo com os autores, o novo gerente da educação deve esforçar-se para atingir objetivos situados fora da escola. "[...] dentro de limites também estabelecidos fora da escola". (GERWITZ; BALL, 2011, p. 199).

A fim de realizar esse "acompanhamento de objetivos de aprendizagem" são utilizados instrumentos como avaliações externas e "[...] movimentos de descentralização e desconcentração das decisões e responsabilidades e a implantação de estratégias para melhorar a gestão e a eficiência do sistema público de ensino [...]" (VIRIATO, s/d), mudanças que transformam a administração da escola, de tipicamente burocrática para uma administração gerencial, caracterizada, pelo alto controle dos resultados, comum à iniciativa privada.

Outro conceito que está implícito neste discurso é o conceito de *accountability* (em tradução simples, "prestação de contas"). Para Aguilar (2009) a *accountability*, termo difundido principalmente por técnicos do Banco Mundial, ganha consenso na sociedade brasileira na década de 1990, com as ações neoliberalistas tomadas pelo governo da época. E a crítica não é em relação à prestação de contas em si, que é devida e justa para com a sociedade escolar e a sociedade em geral.

O problema é "[...] atrelar a *prestação de contas* e a *busca da qualidade* à intenção deliberada de atingir direitos sociais, como o direito ao trabalho, o direito à carreira docente e o direito ao salário [...]" (AGUILAR, 2009, p. 15, grifos no original). Ou a responsabilização de professores e alunos pelo fracasso escolar, desconsiderando todas as outras variáveis.

Para Adrião e Peroni (2009), a função da escola proposta por organismos internacionais passa pela teoria do capital humano: trabalhador empreendedor, capaz de raciocinar, resolver problemas, trabalhar em equipe, dar respostas rápidas. Nesse mesmo sentido, Colares e Colares (2013) afirmam que

[...] No caso específico da educação, a investida do capital se consubstancia em concepções e práticas que objetivam a preparação escolar de um trabalhador polyvalente, flexível, integrado com as inovações tecnológicas, e acima de tudo, que tenha incorporado às ideias de produtividade, consumo, empregabilidade, entre outras que são criadas ou adaptadas para corresponder às exigências do mercado. (COLARES; COLARES, 2013, p.88-89).

Para ilustrar as considerações de Colares e Colares (2013), outra iniciativa apoiada pelo Instituto Natura é o programa "Educação - Compromisso de São Paulo", implementado desde 2011, no sistema Estadual de ensino de São Paulo. A concepção pedagógica do programa é baseada, principalmente, no que o documento chama de Protagonismo Juvenil materializado na elaboração do Projeto de Vida, o qual deve ser o foco das ações educativas, "sendo construído a partir do provimento da excelência acadêmica, da formação para valores e da formação para o mundo do trabalho." (SÃO PAULO, s/d).

As informações disponibilizadas no portal da Secretaria da Educação do Estado ainda apontam que a escola deve estar "[...] alinhada com a realidade do adolescente e do jovem, preparando os alunos para realizar seu Projeto de Vida e ser *protagonista* de sua formação."^[7] (grifos nosso).

Ao valorizar excessivamente o Protagonismo Juvenil, através da elaboração do Projeto de Vida de cada aluno, traz para a escola pública aspectos encontrados no setor privado, como a responsabilização do funcionário (aluno) por seu sucesso ou fracasso dentro da empresa (escola). Fazendo analogia ao ambiente de trabalho, os profissionais (e também os alunos) passam a ser responsáveis pelo desenvolvimento da instituição, fato que aumenta a competitividade e a comparação individual de resultados (BALL, 2011). Ou seja, não basta a escola oferecer boas aulas, o aluno *tem que ter* vontade e participar ativamente do seu processo de ensino e aprendizagem para ser bem-sucedido ter condições de *empregabilidade* no futuro.

4. Considerações finais

A política de educação integral em tempo integral em Estados brasileiros se configurou, a partir da governança filantrópica, com o propósito de garantir o alcance de programas de governo, como o Mais Educação.

Com base na colaboração horizontal, que se fortalece como uma prática de administração pública pautada na descentralização, cooperação territorial inter e intragovernamental, mediante a participação, especialmente de Organizações da Sociedade Civil Organizada de Interesse Público - OSCIP's, que contribuíram tanto na difusão da educação integral de tempo integral entre Estados brasileiros, no fortalecimento dessa política como agenda, quanto nos processos de implementação da medida, mediante o firmamento de parcerias, assessorias, apoio na elaboração de material didático, desenvolvimento de práticas consideradas inovadoras.

O estabelecimento do Arranjo de Desenvolvimento da Educação, no ano de 2010, regulamentou o regime de colaboração horizontal, ao prever o estabelecimento de convênios e parcerias regionais/territoriais inter e intra- governamentais, com mediação de instituições privadas e não-governamentais, no que tange a efetividade de políticas educacionais em comum, a exemplo da política de educação integral em tempo integral, que objetiva a ampliação da jornada escolar, tendo em vista a melhoria dos indicadores educacionais oficiais, como o Índice de Desenvolvimento da Educação - IDEB e desempenho escolar.

É possível considerar que a política de educação integral em tempo integral disseminou-se entre os Estados brasileiros, seja através do Programa Mais Educação, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, Programa Dinheiro Direto na Escola ou de outras iniciativas governamentais.

No entanto, a participação de OSCIP's na formulação, implementação, estabelecimento de diretrizes que subsidiam a política de educação integral junto a Estados brasileiros é um processo recente que cria uma nova lógica administrativa: a colaboração horizontal, que passa a coexistir

com a colaboração vertical, prevista na Constituição Federal de 1988, estabelecendo uma nova dinâmica ao pacto federativo e, conseqüentemente à governança.

[1] A melhor tradução seria “fazedores de política”, embora algumas traduções considerem “legisladores”. Nesse contexto, são pessoas que atuam junto à elaboração de política, embora não sejam políticos eleitos. AGUILAR VILLANUEVA (2003) utiliza o termo “grupos de interesses” para definir os grupos que vão interferir na definição da agenda política.

[2] The new philanthropists believe they are improving philanthropy, equipping it to tackle the new set of problems facing today’s changing world; and to be blunt, it needs improvement - much philanthropy over the centuries has been ineffective. They think they can do a better job than their predecessors. Today’s new philanthropists are trying to apply the secrets behind the money-making success to their giving. That is why we call them philanthrocapitalists.

[3] “O empresário norte-americano John Davison Rockefeller foi um dos responsáveis por criar duas importantes instituições do mundo dos negócios. [...] a primeira grande petroleira da história, a Standard Oil, [...] e em 1913, ele criou a Fundação Rockefeller, até hoje uma das maiores e mais importantes instituições filantrópicas do mundo.” Fonte: https://www.terra.com.br/economia/vida-de-empresario/rockefeller-foi-pioneiro-da-filantropia-e-dos-carreiros,971d1178342c8410VgnVCM10000098_cceb0aRCRD.html. Acesso em 07 nov. 2018.

[4] Em 2016 o MEC, através da Portaria n.º 1.144 institui o Programa Novo Mais Educação, cujo foco é a ampliação da jornada escolar e acompanhamento pedagógico no ensino fundamental não sendo, portanto, objeto de análise deste trabalho.

[5] Fonte: <http://www.institutonatura.org.br/producao-de-conhecimento/>

[6] O Instituto Natura (2018) compreende o regime de cooperação horizontal como a possibilidade de Municípios ou Estados de uma mesma região organizarem seus sistemas de ensino de diferentes maneiras, como em Arranjos de Desenvolvimento da Educação, Territórios de Cooperação ou então na formação de Consórcios, conforme indica a Lei 11.107, de 6 de abril de 2005.

[7] Fonte: <http://www.educacao.sp.gov.br/escola-tempo-integral>. Acesso em 19 set 2016.

Referências bibliográficas

ABRÚCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, L. C. B; SPINK, P. K (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 173-199.

ADRIÃO, Theresa. Indicações e reflexões sobre as relações entre esferas públicas e privadas para a oferta educacional no Brasil. **Políticas Educativas**, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p.48-64, 2009. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/Poled/article/view/22531/13064>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. A educação pública e sua relação com o setor privado: Implicações para a democracia educacional. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p.107-116, jan/jun. 2009. Disponível em: <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/105>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

AGUILAR, Luis Enrique. A educação paulista: perspectivas de ação e responsabilidade socioeducacional: a favor de uma outra política educacional para o Estado. **Revista Apase**, São Paulo, n. 10, p.12-21, maio 2009. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/276511906/Revista-APASE-2009-Texto-Aguilar>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. **Problemas públicos y agenda de gobierno**: estudio introductorio y edición. México: Miguel Ángel Porrúa, 2003. (Colección antologías de política pública).

BALL, Stephen J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e pesquisa em política educacional. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Org.). **Políticas educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011. Cap. 1. p. 21-53.

BISHOP, Matthew; GREEN, Michael. **Philanthrocapitalism**: how giving can save the world. New York: Bloomsbury Press, 2009. 321 p.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de janeiro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 25 out. 2013.

_____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. **Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública**. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm>. Acesso em: 8 nov. 2018.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. **Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências**. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 8 nov. 2018.

_____. Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010. **Dispõe sobre o Programa Mais Educação**. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7083.htm>. Acesso em: 10 nov. 2018.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências**. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 8 nov. 2018.

_____. Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. **Altera as Leis nos 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 10 de maio de 1943, e o Decreto-Lei no 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei no 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral**. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm>. Acesso em: 8 nov. 2018.

CAMARGO, J. C; BERNARDES, M; JEFFREY, D. C. Educação integral e as experiências estaduais: uma análise da constituição de redes políticas. In: COLARES, M. L. I. S; JEFFREY, D. C; MACIEL, A. C. (orgs.). *A educação integral como objeto de estudo*: mais que um tempo... além dos espaços. Santarém, Pará: UFOPA. Cap. 4. p. 76-88. Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/ppge/images/Livros/1906LivroProcadIcprontovolume1_Optimized.pdf>. Acesso em 18 abr 2019.

COLARES, Anselmo Alencar; COLARES, Maria Lília Imbiriba Sousa. As políticas educacionais e a formação de professores. In: JEFFREY, Debora Cristina; AGUILAR, Luis Enrique (Org.). **Balanco da política educacional brasileira (1999-2009)**: ações e programas. Campinas: Mercado das Letras, 2013. p. 85-103.

COLEBATCH, H. K. **Policy**. 3. ed. United Kingdom: Bell & Bain Ltd., 2009.

GEWIRTZ, Sharon; BALL, Stephen J.. Do modelo de gestão do "Bem-Estar Social" ao "novo gerencialismo": mudanças discursivas sobre gestão escolar no mercado educacional. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Org.). **Políticas educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011. Cap. 8. p. 193-221.

INSTITUTO NATURA. **Educação Integral**. Disponível em: <<http://www.institutonatura.org.br/iniciativa/rede-de-apoio-a-educacao/>>. Acesso em: 8 nov. 2018.

JESSOP, Bob. **The rise of governance and the risks of failure** : the case of economic development. International Social Science Journal, [s.l.], v. 50, n. 155, p.29-45, mar. 1998. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/1468-2451.00107>. Disponível em: <JESSOP, Bob. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. Unesco, Oxford, UK, v. 0, n. 0, p.29-45, nov. 1998. Disponível em: . Acesso em: 8 nov. 2018.>. Acesso em: 10 nov. 2018.

JESSOP, Bob. **The governance of complexity and the complexity of governance** : preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance. Department of Sociology, Lancaster, UK, p.1-21, nov. 2003. Disponível em: <<http://www.lancaster.ac.uk/fass/resources/sociology-online-papers/papers/jessop-governance-of-complexity.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2018.

JESSOP, Robert. **The future of governance and the state** . Cursos de Verano 2016, Gobernanza Colaborativa y Aberta "modelos de Gobernanza, Tendencias y Experiencias". 2016. (57 min.), colorido. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=bSH27gdGaY>>. Acesso em: 9 abr. 2018.

KLEES, Steven J.; EDWARDS JUNIOR, D. Brent. Privatização da educação experiências dos Estados Unidos e outros países. **Revista Brasileira de Educação**, [s.l.], v. 20, n. 60, p.11-30, mar. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-24782015206002>. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782015000100011&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 9 nov. 2018.

OLMEDO, Antonio. Heterarquias e "governança filantrópica" global na Inglaterra: implicações e controvérsias para o controle social das políticas sociais. **Revista Educação e Políticas em Debate**, S/l, v. 2, n. 2, p.479-498, jul. 2013. Semestral. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ghaZlz8fj4sJ:www.seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/download/24803/13794+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 05 jul. 2017.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 1.145, de 10 de outubro de 2016. **Institui o Programa de Fomento à Implementação de Escolas em Tempo Integral, criada pela Medida Provisória no 746, de 22 de setembro de 2016**. Brasília, Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2016-pdf/49121-port-1145-11out-pdf/file>>. Acesso em: 8 nov. 2018.

PORTARIA INTERMINISTERIAL. Portaria nº 17, de 24 de abril de 2007. **Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades sócio-educativas no contraturno escolar**. [S.l.], Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/mais_educacao.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2018.

SÃO PAULO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO. **Diretrizes do programa ensino integral**. São Paulo: Governo do Estado, s/d. 56 p. Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/726.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2016.

VIRIATO, Edaguimar Orquiza. **Desconstrução da escola pública estatal: a publicização enviesada**. s/d. Disponível em <<http://www.cefetes.br/gwadocpub/Pos-Graduacao/Especializa%C3%A7%C3%A3o%20em%20educa%C3%A7%C3%A3o%20EJA/Publica%C3%A7%C3%B5es/anped2001/textos/t05316519624>>. Acesso em 21 set. 2016.