

SISTEMAS DE ENSINO PRIVADO NA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

CONSEQUÊNCIAS DA MERCANTILIZAÇÃO
PARA O DIREITO À EDUCAÇÃO

Realização:



Apoio:



Relatório de Pesquisa

**SISTEMAS DE ENSINO PRIVADOS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA
BRASILEIRA: CONSEQUÊNCIAS DA MERCANTILIZAÇÃO PARA O
DIREITO À EDUCAÇÃO**

Theresa Adrião

Teise Garcia

Raquel Fontes Borghi

Regiane Helena Bertagna

Gustavo Paiva

Salomão Ximenes

2015

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	4
1.1 - Metodologia.....	8
2. O CONTEÚDO AMPLO DO DIREITO À EDUCAÇÃO: PARÂMETROS CONCEITUAIS PARA ANÁLISE DOS SISTEMAS PRIVADOS DE ENSINO	12
2.1. O conteúdo do direito à educação ante as obrigações estatais de respeitar, proteger e realizar os direitos humanos fundamentais	12
2.2. As quatro dimensões necessárias do direito à educação	15
2.2.1. Disponibilidade	16
2.2.2. Acessibilidade	18
2.2.3. Aceitabilidade.....	22
2.2.4. Adaptabilidade	24
3. POSIÇÕES ESTRATÉGICAS NO GOVERNO E A ESFERA PRIVADA EMPRESARIAL: O EXERCÍCIO DA "GOVERNANÇA" NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA.....	26
4. GRUPOS COM MAIOR INSERÇÃO	30
4.1. Mercado educacional: corporações e lucros com a educação pública	32
4.2. Os processos de negociação	32
4.2.1. Grupo Santillana.....	32
4.2.2. Abril Educação	35
4.2.3. Pearson	37
4.2.4. Grupo Objetivo.....	38
4.2.5. Grupo Positivo.....	38
4.3. As corporações e o fornecimento de livros didáticos à educação pública	39
4.4. Os sistemas privados de ensino: produtos e serviços.....	40
5. O MERCADO DE EDUCAÇÃO PÚBLICA NA MÍDIA	47
5.1. Caracterização das empresas de mídias e publicações	47
5.1.1. Fundação Victor Civita: responsável pela publicação das revistas Nova Escola e Gestão Escolar	47
5.1.2. Editora Segmento: responsável pela publicação das revistas Educação e Escola Pública	52
5.1.3. Jornal Valor Econômico.....	57

5.2. Visão geral	60
5.3. Frequência de anúncios em mídia especializada na área de educação	63
5.4. Frequência de presença editorial em mídia de negócios e em mídia especializada na área de educação	65
6. MAPEAMENTO	68
7. OLHANDO MAIS DE PERTO: A PRESENÇA DOS GRUPOS EMPRESARIAIS EM MUNICÍPIOS INTENCIONALMENTE SELECIONADOS.....	75
7.1. Despesas municipais com a compra do sistema privado de ensino	81
7.1.1. Valor aproximado aplicado no sistema privado de ensino pelos municípios	81
7.1.2. Proporção dos gastos com o SPE em relação aos gastos totais dos municípios na função educação	83
7.1.3. Porcentagem do gasto com o SPE por aluno/ano em relação ao gasto total por aluno/ano em 2013	84
7.2. A percepção dos gestores sobre a adoção dos sistemas privados de ensino nos Municípios estudados	86
8. OS SISTEMAS PRIVADOS DE ENSINO À LUZ DO CONTEÚDO AMPLO DO DIREITO À EDUCAÇÃO	90
8.1. Violações contra a Disponibilidade e a Acessibilidade da educação	90
8.2. Violações contra Aceitabilidade e a Adaptabilidade da educação escolar	93
9. CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
10. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	104
11. EQUIPE DE PESQUISA	113

1. INTRODUÇÃO¹

Este estudo caracteriza e analisa a adoção de "sistemas privados de ensino" por redes públicas de educação básica no Brasil, considerando as consequências dessa opção de política para a efetivação do direito humano à educação.

Tais “sistemas” consistem em uma cesta de produtos e serviços:

[...] integrada por atividades tradicionalmente desenvolvidas pelas equipes pedagógicas dos órgãos da administração pública e das escolas: formação continuada de educadores, acompanhamento e supervisão das atividades docentes; investimento na produção e distribuição de materiais didáticos aos alunos; processos de avaliação externa e interna, entre as principais encontradas. (ADRIÃO et al., 2009b, p.806).

Adquiridos por governos subnacionais, os “sistemas privados de ensino” têm se difundido junto às redes públicas desde 1998. Em muitos casos, consistem explicitamente em uma forma de expansão do mercado por meio da transformação das matrículas públicas em *commodities*, dado serem as matrículas a base considerada nos processos de negociação entre os grupos empresariais envolvidos (ADRIÃO et al., 2009; 2013).

Adotando a chave de análise proposta por Ball e Yodell (2007), a compra dos sistemas privados de ensino por redes públicas ilustra a um só tempo o que os autores identificam como estratégias endógenas e exógenas de privatização.

Na visão de Hill (1997), essa perspectiva consistiria em um plano de negócios para as empresas educacionais, o que o autor nomeia de “*edubusiness*”, como mecanismos que possibilitam às empresas educativas lucrarem com as atividades internacionais de privatização. Na mesma direção, temos os trabalhos de Robertson, Bonal e Dale (2001) e Rikowski (2002), entre outros.

No entanto, acreditamos que no caso aqui analisado não se trata apenas (o que já é temerário) da venda de serviços e produtos no sentido da mercantilização da educação, trata-se da subordinação da educação pública à financeirização econômica (ADRIÃO et al., 2009; ADRIÃO; GARCIA, 2014). Ou seja, no Brasil, para além da tradicional presença da oferta privada da educação, muitas vezes com subsídio público - no caso do

¹ Agradecemos o apoio de Adriana Aparecida Silveira, Andressa Pellanda e Gabriel Maia Salgado no levantamento de dados.

ensino superior, recentemente assumida por corporações transnacionais como a Kroton (Oliveira, 2009) - e da tradicional compra de materiais didáticos pelo setor público², a venda dos “sistemas privados de ensino” para as redes públicas apresenta-se como estratégia do capital financeiro.

Para Bastos (2013, p.10):

Não é de surpreender que a atração dos lucros com aplicações financeiras tenha aumentado a razão entre ativos financeiros/ativos não financeiros das próprias corporações não financeiras estadunidenses do patamar relativamente estável de 38% (entre 1972 e 1982) para 57% em 1989, 73% em 1997, mais do que 100% em 2001, caindo para 82% em 2007 e se estabilizando em torno de 100% entre 2009 e 2011.

Segundo Foster (2008), esse movimento expressa uma nova fase no desenvolvimento das contradições do sistema capitalista, denominada pelo autor de "capital monopolista-financeiro". O entendimento reforça e retoma a indicação de Paul Sweezy a respeito do papel preponderante do capital financeiro como "alavanca" do capitalismo a partir dos anos 1970.

Não se trata, neste estudo, de discutir em detalhe esse movimento. Contudo, sua apresentação é fundamental na conformação do marco conceitual deste trabalho, para o que concorre ainda o marco conceitual da educação como um direito humano. Baseamo-nos, para esse fim, na concepção ampla de direito humano à educação na forma como foi desenvolvida pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU). Trata-se de verificar, portanto, em que medida a financeirização econômica impacta aspectos específicos da política educacional e, consequentemente, do direito à educação com base no referencial de direitos humanos.

A compreensão da relação entre privatização e direito à educação passa, com base nesse referencial, pela definição dos deveres do Estado quanto à realização das diferentes dimensões do direito, mesmo quando este é ofertado pela iniciativa privada. Fundamental em nossa análise será o detalhamento dos efeitos da privatização sobre cada uma das características do direito humano à educação – disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade –, conforme estipula a Recomendação

² O governo brasileiro tem um dos maiores programas de compra de livros didáticos e tecnologias educacionais do mundo. Em 2013, o Programa Nacional do Livro Didático movimentou mais de 1 bilhão de reais. Disponível em: <http://www.fn-de.gov.br/programas/livro-didatico/livro-didatico-dados-estatisticos>. Acessado em novembro de 2014

Geral nº 13, de 1999, do Comitê, que incorporou a proposição teórica originalmente formulada por Tomasevick (2001).

Para analisar o material coletado nas pesquisas documentais e no trabalho de campo, desenvolvemos, tomando em conta o referencial acima apontado, um marco conceitual de análise dessa questão que orientou as entrevistas, as reflexões realizadas no âmbito da Ação Educativa e do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (GREPPE) e a redação deste relatório. Essa proposição, como veremos, permite estabelecer um amplo leque de análise sobre a realização do direito em questão, superando os enfoques restritivos que tendem a limitá-lo, de um lado, às obrigações de prestação por parte do Estado, e, por outro lado, à mera garantia de vagas gratuitas em escolas públicas.

Portanto, a identificação da relação entre a adoção dos sistemas privados de ensino nos municípios estudados e as eventuais ameaças ao direito à educação é um dos objetivos centrais deste trabalho. Para isso, antes de adentrar no estudo específico dos sistemas privados e dos municípios, apresentaremos brevemente este referencial analítico na seção dois, retomando-o ao final do relatório, na seção oito, quando os principais achados da pesquisa serão analisados à luz do conteúdo amplo do direito à educação. Apontaremos em que medida tais sistemas podem contribuir para a violação desse direito fundamental e quais são as hipóteses para aprofundamento em estudos posteriores sobre aspectos específicos. Também esperamos que esta pesquisa venha a alimentar iniciativas de incidência pública e de controle jurídico em defesa do direito à educação.

Em seguida, o trabalho buscou investigar as relações entre os cinco maiores grupos empresariais que vendem sistemas privados de ensino aos governos municipais, identificados em pesquisas anteriores (ADRIÃO et al., 2009), e as consequências de sua adoção para a efetivação do direito à educação básica no Brasil. Para isso, as informações foram coletadas e organizadas considerando três âmbitos de informação, que representam diferentes dimensões de interesses e atores: os cinco maiores grupos empresariais, o conjunto de esferas municipais (ente governamental com maior responsabilidade pela oferta da educação básica) e os veículos de mídia impressa de circulação nacional, previamente selecionados, que têm como propostas editoriais a educação pública e o campo dos negócios.

Mais especificamente buscou-se:

Âmbito 1 - Grupos Empresariais

- Caracterizar a origem, o funcionamento e a inserção no mercado educacional brasileiro e internacional dos cinco maiores grupos privados que atuaram no mercado dos sistemas privados de ensino em 2013;
- Caracterizar os produtos e serviços que integram os “sistemas educacionais privados” comercializados por tais grupos aos governos municipais;
- Caracterizar as relações estabelecidas entre representantes desses grupos empresariais, representantes governamentais e mídias;

Âmbito 2- Municípios

- Construir mapa dos municípios brasileiros que declararam contratar sistemas privados dos cinco maiores grupos empresariais no ano de 2013, considerando-se: a diversidade regional; o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM); e a existência de Conselho Municipal de Educação e de Plano Municipal de Educação, dado que os dois últimos aspectos indicam o grau de organização do aparato público municipal;
- Selecionar intencionalmente municípios que integram o mapeamento para consecução de um estudo qualitativo do campo, com vistas a caracterizar e analisar as relações estabelecidas entre o município e a empresa privada, considerando-se:
 - ✓ a tomada de decisão acerca da adoção do sistema de ensino privado na rede municipal;
 - ✓ o ano de início da adoção do sistema de ensino;
 - ✓ os serviços contratado pelo município;
 - ✓ os gastos municipais com a compra do sistema de ensino privado e a proporção destes gastos em relação aos gastos municipais com educação;
 - ✓ a regulação jurídica da parceria;
 - ✓ a utilização concomitante ou não dos livros do Programa Nacional do Livro Didático;
 - ✓ número de alunos da rede municipal que utilizam o sistema privado e percentual de utilizadores dentre os estudantes que apresentam deficiências e/ou outras demandas específicas.

Âmbito 3 - Mídia impressa

Analisar a atuação da mídia impressa em relação ao processo de comercialização de sistemas privados de ensino para redes públicas:

- ✓ no que se refere à veiculação de informações, em mídia especializada da área de negócios, sobre o mercado representado pelas matrículas públicas em educação básica no país;
- ✓ no que se refere à frequência de anúncios, em mídia especializada na área de educação, das cinco empresas analisadas;
- ✓ presença dessas empresas no conteúdo editorial de mídias especializadas em educação e em mercado.

O período selecionado para a coleta das informações corresponde ao ano de 2013, tendo em vista a disponibilidade de dados consolidados relativos aos gastos da gestão pública e a tentativa de apresentar um desenho o mais atualizado possível da tendência aqui analisada.

1.1 - Metodologia

É importante observar que para a realização do presente estudo foi necessária coleta de dados junto aos diferentes âmbitos indicados nos objetivos, mais precisamente: as empresas/corporações com maior atuação junto ao setor público brasileiro no ano de 2013; o conjunto de municípios brasileiros selecionados que adotavam sistemas privados das referidas empresas no mesmo ano; e a publicidade e o conteúdo editorial de mídia impressa também no ano de 2013.

Em relação ao âmbito das empresas/corporações, com base em pesquisas anteriores (ADRIÃO et al., 2009; 2013), selecionou-se as cinco empresas privadas com maior presença no “mercado educacional”, via oferta de serviços e produtos educacionais para o setor público brasileiro. As pesquisas anteriores tiveram como campo empírico o estado de São Paulo, o qual concentra cerca de 30% das matrículas da educação básica brasileira. Com base neste critério, os grupos selecionados foram: Pearson, Abril Educação, Santillana, Objetivo e Positivo. Os sistemas privados de ensino fornecidos pelos grupos e caracterizados neste estudo, segundo os objetivos e critérios de pesquisa, são:

- *Grupo Pearson*: sistemas privados fornecidos às escolas públicas por meio do Núcleo de Apoio a Municípios e Estados (NAME);
- *Abril Educação*: Anglo Sistema de Ensino, comprado pelo grupo em 2010;
- *Grupo Santillana*: sistema de ensino Uno Público que, conforme o próprio nome indica, destina-se especificamente às escolas públicas;
- *Grupo Objetivo*: Sistema Objetivo Municipal de Ensino (SOME), também destinado especificamente às escolas públicas;
- *Grupo Positivo*: Sistema de Ensino Aprende Brasil (SABE), tal como fazem Pearson, Santillana e Objetivo, trata-se de produto destinado exclusivamente às escolas públicas brasileiras.

Para a caracterização das empresas as fontes prioritárias foram: sítios oficiais das empresas/corporações selecionadas; documentos produzidos no contexto da contratação da empresa privada pelo setor público municipal de ensino (licitações, atas e afins); documentos produzidos no âmbito do setor financeiro; bancos de dados oficiais, tais como: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) e informações disponíveis em *sites* de transparência pública.

Com vistas a subsidiar a construção do mapeamento dos municípios realizaram-se as seguintes estratégias para coleta de dados:

- 1 - Encaminhamento de pedido formal aos cinco grupos empresariais, solicitando informações relacionadas à quantidade e aos nomes dos municípios que compraram seus produtos no ano de 2013, pedido atendido apenas pelo Grupo Positivo;
- 2 - Consulta aos *sites* dos Tribunais de Contas dos estados, adotando como critério de busca o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) dos fornecedores que representam as empresas;
- 3 - Parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), que disponibilizou em seu site um questionário *on-line* que poderia ser respondido por representantes dos municípios associados, estratégia que alcançou o total de 427 municípios respondentes.

4 - Aplicação presencial do questionário disponibilizado no site durante a realização do 6º Fórum Nacional Extraordinário da Undime, ocorrido na cidade de Florianópolis/SC entre 27 e 30 de maio de 2014, com a participação de cerca mil dirigentes municipais de educação de todo o país.

Para seleção dos municípios brasileiros a compor os estudos qualitativos, optou-se pela escolha intencional, a partir dos dados identificados no mapeamento, considerando o cruzamento dos seguintes critérios: IDHM, sistema privado adotado e disponibilidade do gestor da educação em conceder a entrevista e autorizar sua utilização. Optou-se por publicar os nomes dos municípios por se tratarem de entes públicos cuja responsabilidade com a publicidade dos atos é exigência constitucional.

Em cada município, realizou-se entrevistas com gestores educacionais com vistas a identificar: como se deu a decisão acerca da adoção do sistema de ensino privado na rede municipal; o ano de início da adoção do sistema de ensino; os serviços contratados pelos municípios; os gastos municipais com a compra do sistema de ensino privado e a proporção destes gastos em relação aos gastos municipais com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)³; a regulação jurídica da parceria; a utilização concomitante ou não de livros do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)⁴; as etapas da educação básica e número de alunos da rede municipal que utilizam o sistema privado.

É preciso ressaltar a dificuldade de acesso a informações sobre a adoção de sistemas privados de ensino pelos municípios brasileiros, uma vez que não existem dados consolidados pelas instâncias de governo em nível federal e o país é dividido em 5.570 municipalidades. Tal configuração impossibilitaria, nos limites deste trabalho, uma checagem município a município. Ao mesmo tempo, os Tribunais de Contas de Estados e Municípios que, por analisar contratos dos entes federados com prestadores de serviços privados poderiam ter dados mais abrangentes, em sua maioria não estão preparados para organizar e disponibilizar estas informações ao público. Dos 27 Tribunais de Contas consultados, apenas 12 já haviam cumprido o previsto na Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), disponibilizando um Serviço Virtual de

³ Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, os recursos de impostos constitucionalmente vinculados para gasto em educação devem obedecer a uma prescrição específica, contida nos artigos 70 e 71 desta norma. Dentre as despesas que podem ser contabilizadas como MDE estão: Art. 70 (...) III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

⁴ Programa do Ministério da Educação que distribui livros didáticos para todas as escolas públicas de educação básica do Brasil.

Informação ao Cidadão (e-SIC) em suas páginas na internet. Para os demais, foi necessário protocolar o pedido de informação pelo serviço de ouvidoria, sem garantia do cumprimento dos prazos previstos em Lei para a resposta⁵. Como se verá, entretanto, até o fechamento deste relatório, uma minoria de Tribunais de Contas havia fornecido as informações requeridas sobre as contratações de empresas fornecedoras de sistemas privados de ensino pelos municípios.

⁵ De acordo com a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), os órgãos públicos têm o prazo de 20 dias, prorrogáveis por mais dez mediante justificativa, para responder às solicitações de informação dos cidadãos.

2. O CONTEÚDO AMPLO DO DIREITO À EDUCAÇÃO: PARÂMETROS CONCEITUAIS PARA ANÁLISE DOS SISTEMAS PRIVADOS DE ENSINO⁶

2.1. O conteúdo do direito à educação ante as obrigações estatais de respeitar, proteger e realizar os direitos humanos fundamentais

O primeiro passo para compreensão do conteúdo amplo do direito à educação é o reconhecimento de uma teoria (dogmática) geral e unitária dos direitos fundamentais. Como demonstra detidamente Ximenes (2014) para o direito à educação, a partir de teóricos críticos à fragmentação desses direitos (HOLMES; SUNSTEIN, 2011; ABRAMOVICH; COURTIS, 2004), todos os direitos – sejam eles civis, políticos, econômicos, sociais ou culturais – exigem do Estado três tipos de obrigação. O que vai definir o peso de cada uma dessas obrigações na realização do direito em questão, nessa teorização não é a classificação prévia do mesmo, mas seu grau de reconhecimento legal e de implementação prática.

Segundo Ximenes (2014), essa proposição básica – radicalmente oposta às teorias hegemônicas sobre a natureza específica dos direitos sociais – foi desenvolvida durante a década de 1990 e difundida inicialmente na Recomendação Geral nº 12, de 1999, do Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (DESC) da ONU sobre o direito à alimentação adequada. Nesse documento, o Comitê estabeleceu que os deveres estatais relativamente aos direitos humanos, contidos ou não no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), impõem três tipos de obrigações: de respeitar, de proteger e de realizar. Essa última, por sua vez, subdivide-se em duas espécies: as obrigações de facilitar ou promover e de prover ou prestar diretamente.

O autor chama a atenção para a Recomendação Geral nº 13, de 1999, dedicada à interpretação do direito à educação com base no PIDESC, o Comitê aplicou o mesmo modelo para o detalhamento das obrigações estatais relacionadas a esse direito. Concluiu o órgão:

46. O direito à educação, como todos os direitos humanos, impõe três níveis de obrigações aos Estados-partes: as obrigações de respeitar, as

⁶ Este tópico foi desenvolvido tomando-se como base o estudo de Ximenes (2014) sobre o conteúdo amplo do direito à educação.

obrigações de proteger e de realizar. Por sua vez, a obrigação de realizar impõe a obrigação de promover e a obrigação de prover diretamente.

47. A obrigação de respeitar exige que os Estados-partes evitem as medidas que obstaculizem ou impeçam o gozo do direito à educação. A obrigação de proteger impõe aos Estados-partes adotarem medidas que impeçam que o direito à educação seja obstaculizado por terceiros. A de realizar (facilitar) exige que os Estados adotem medidas positivas que permitam a indivíduos e comunidades gozar do direito à educação e lhes preste assistência. Por último, os Estados-partes têm a obrigação de realizar (prover) o direito à educação. Como norma geral, os Estados-partes estão obrigados a realizar (prover) o direito específico do Pacto cada vez que um indivíduo ou grupo não pode, por razões alheias à sua vontade, pôr em prática o direito por si mesmo com os recursos à sua disposição. Não obstante, o alcance dessa obrigação está subordinado sempre ao texto do Pacto. (...)

50. No que se refere ao parágrafo 2 do artigo 13, os Estado têm as obrigações de respeitar, proteger e levar a cabo cada uma das “características fundamentais” (disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade) do direito à educação (ONU, E/C.12/1999/10, pp. 11-12, tradução livre).

Como desenvolve Ximenes (2014), a partir da realidade constitucional brasileira, o dever de respeitar e proteger o direito à educação contempla: (i) o conjunto de liberdades educacionais (CF/88, art. 206, II) – liberdade de ensino, quanto à criação e à escolha de escola privada; liberdades no ensino, envolvendo a liberdade acadêmica dos professores e dos alunos –; (ii) o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas (CF/88, art. 206, III), destacadamente a dimensão de autonomia relativa das escolas na definição e na implementação desse projeto e na gestão interna de seus processos, e, complementarmente, (iii) o requisito relativo à gestão democrática do ensino público (CF/88, art. 206, VI), que limita a atuação da administração central, abrindo espaço à participação na condução das escolas e da política educacional. Esses deveres estatais de respeito e proteção estão diretamente relacionados e dependentes daqueles deveres que comumente caracterizam o direito educacional, ou seja, os deveres de provimento direto da educação escolar pelo Estado.

O que o autor busca ressaltar, entretanto, é que a prevalência da dimensão prestacional na realização do direito à educação não nos autoriza a desconsiderar ou minimizar a importância das demais dimensões de deveres estatais. Assim conclui:

Portanto, ainda que no direito à educação destaquem-se as obrigações positivas e que, em função dessa característica, enquadremo-lo como um direito social, não seria difícil perceber o quanto esse mesmo direito restaria descaracterizado se despido de algumas de suas

dimensões relacionadas à liberdade e à autonomia. Assim, concluímos que dos componentes dos direitos sociais se extraem obrigações cuja forma de positivação jurídica se confunde com aquela que constitui a dimensão objetiva principal dos direitos de liberdade – um não fazer. (XIMENES, 2014, p. 239).

Portanto, há dever estatal de promover diretamente a educação de qualidade, aceitável, adaptável e não-discriminatória junto às instituições públicas e privadas. Ainda que estas sejam livres para constituir escolas, não o são quanto ao conteúdo e aos deveres educacionais. Por outro lado, o fato de se tratar de escola pública estatal não autoriza a administração central do Estado a geri-la de forma centralizada e/ou autoritária. Assim, em relação às escolas privadas o “não fazer” consiste em não estabelecer requisitos excessivos para sua criação e funcionamento, ainda que os requisitos devam ser rigorosamente exigidos, por se tratar a educação de um bem público; em relação às públicas, o “não fazer” significa respeitar e proteger uma significativa margem de autonomia, de liberdade de ensinar e de aprender e de gestão democrática. Diferentemente das concepções puramente liberais, de um lado, ou de concepções totalitárias, de outro, o referencial normativo de direitos humanos não dá margem nem à liberdade absoluta na educação privada nem à falta de liberdade na educação pública. Expõe o autor:

A ideia geral, aplicável ao conjunto dos direitos humanos e típica da concepção de responsabilidade internacional nesse campo, é que o Estado é o último e mais importante garantidor dos direitos. Daí a centralidade que o Comitê concede ao detalhamento do conteúdo normativo dos deveres estatais relativos ao direito à educação (a educação em todas as suas formas e níveis tem que estar disponível, ser acessível, aceitável e adaptável), conforme veremos logo adiante. Ainda que esse conteúdo se articule com cada uma das dimensões de obrigações estatais, sejam elas negativas ou positivas – ou seja, obrigações de respeitar ou de proteger e realizar -, é ao Estado que incumbe a atribuição final de realizar cada uma dessas características ou de dotar os sistemas e as instituições educacionais públicas de condições para a sua realização. (XIMENES, 2014, pp. 244 - 245).

Concluímos também que é ao Estado que cabe averiguar o cumprimento dos requisitos de qualidade nas instituições privadas, bem como impedir que estas venham a violar características centrais do direito, como a não-discriminação e a adaptabilidade, detalhadas adiante.

Este princípio geral sobre a precedência dos deveres estatais quanto à garantia do direito à educação é fortalecido no modelo jurídico-constitucional brasileiro, que reconhece deveres estatais amplos (CF/88, arts. 208, 211 e 212), ainda que também reconheça a participação da iniciativa privada na oferta educacional, inclusive com possibilidade de acesso a recursos públicos (CF/88, arts. 209 e 213).

A Recomendação nº 13, de 1999, do Comitê DESC possui assim uma importância teórica decisiva, tanto em relação à aplicação prática da doutrina dos deveres estatais ao direito à educação quanto à proposição de um conteúdo normativo abrangente para esse direito. Nela, o Comitê estipula quatro dimensões necessárias para o direito universal à educação, em relação às quais são aplicáveis cada um dos tipos de deveres estatais de respeito, proteção e realização.

2.2. As quatro dimensões necessárias do direito à educação

Ximenes (2014) assim apresenta as quatro dimensões do direito à educação:

Para o Comitê DESC, a despeito das condições nacionais e do modo como venha a ser aplicado o direito em cada realidade, a educação em todas as suas formas e níveis deve apresentar quatro características fundamentais e inter-relacionadas: disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade.

(...)

As quatro ‘características inter-relacionadas e fundamentais’ do direito à educação, tributárias do desenvolvimento doutrinário originalmente proposto por Tomasevski (2001), podem ser compreendidas didaticamente a partir de quatro níveis de realização do direito à educação. (XIMENES, 2014, pp. 246 - 248).

Assim o órgão resume o conteúdo de cada uma dessas características:

a) Disponibilidade: Deve haver instituições e programas de educação em quantidade suficiente no âmbito do Estado-parte. As condições para que funcionem dependem de numerosos fatores, entre outros, o contexto de desenvolvimento em que operam. Por exemplo, as instituições e os programas provavelmente requerem edifícios ou outra proteção contra fatores externos, instalações sanitárias para ambos os sexos, água potável, docentes qualificados com salários competitivos em nível nacional, materiais de ensino, etc. Alguns exigirão também meios como biblioteca, serviços de informática, tecnologia da informação, etc.;

b) **Acessibilidade:** As instituições e os programas de educação devem ser acessíveis a todos, sem discriminação, no âmbito do Estado-parte. A acessibilidade tem três dimensões que se articulam:

- (i) **Não discriminação:** A educação deve ser acessível a todos, especialmente aos grupos mais vulneráveis de fato e de direito, sem discriminação por nenhuma razão proibida;
 - (ii) **Acessibilidade física:** A educação deve estar livre de obstáculos físicos, seja se assegurando uma localização geográfica de acesso razoável (por exemplo, uma escola na vizinhança) ou por meio de tecnologias (por exemplo, mediante o acesso a programas de educação à distância);
 - (iii) **Acessibilidade econômica:** A educação deve estar ao alcance de todos. Essa dimensão da acessibilidade está condicionada pelas diferenças na redação do parágrafo 2 do artigo 13 a respeito da educação primária, secundária e superior: enquanto a educação primária deve ser gratuita para todos, pede-se aos Estados-partes que implantem gradualmente o ensino secundário e superior gratuitos.
- c) **Aceitabilidade:** A forma e o conteúdo da educação, incluindo os currículos e os métodos pedagógicos, têm de ser aceitáveis (por exemplo, relevantes, adequados culturalmente e de boa qualidade) para os estudantes e, quando for o caso, para os pais. Esse ponto está relacionado aos objetivos educacionais requeridos pelo parágrafo 1 do artigo 13 e aos padrões mínimos de ensino que venham a ser aprovados pelos Estados (ver art. 13, parágrafos 3 e 4);
- d) **Adaptabilidade:** A educação deve ter a flexibilidade necessária para adaptar-se às necessidades de sociedades e comunidades em transformação e para responder às necessidades dos estudantes dentro da diversidade de seus contextos sociais e culturais (ONU, E/C.12/1999/10, pp. 14-16, tradução livre).

Todas essas características têm implicações na análise dos eventuais impactos da adoção dos sistemas privados de ensino pelos municípios brasileiros. Passamos à análise do conteúdo de cada uma dessas características, tomando como base as proposições desenvolvidas por Ximenes (2014), autor que integra esta perspectiva internacional ao direito educacional brasileiro.

2.2.1. Disponibilidade

No nível mais imediato, encontra-se a própria existência de escolas em quantidade e condições suficientes para o desenvolvimento do processo educacional, ou seja, a disponibilidade de vagas, já que “a primeira obrigação do Estado é assegurar que existam escolas” (TOMASEVSKI, 2001, p.13). Como destaca esta autora, no regime internacional, a obrigação de disponibilidade compreende duas vertentes: os deveres de respeito e de proteção ao direito dos atores não estatais de estabelecer instituições educacionais e, principalmente, a obrigação estatal de realização consistente em estabelecer e/ou financiar a disponibilização de acesso a todos, segundo o regime de cada país.” (XIMENES, 2014, p. 247).

A Constituição brasileira estipula uma faixa de escolaridade obrigatória, na qual é compulsória a frequência com o objetivo de universalização do acesso. Ressalte-se que, em relação à redação original desses dispositivos sobre obrigatoriedade, houve um processo de expansão da delimitação inicial dos deveres estatais, por força de Emendas Constitucionais. Essas emendas alteraram substancialmente o regime inicial, que estava mais próximo das balizas internacionais estabelecidas no Pacto de 1966.

Assim, hoje é obrigatória a faixa de escolaridade compreendida entre os 4 (quatro) e os 17 (dezesete) anos de idade (CF/88, art. 208, I), o que envolve a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio, neste caso até que o adolescente venha a completar 18 (dezoito) anos, já que a obrigatoriedade se vincula à idade e não à etapa escolar. Fora da faixa etária de escolaridade obrigatória – ensino médio comum após os 18 (dezoito) anos e, principalmente, educação infantil em creches (0 a 3 anos de idade) – o princípio reitor não é a universalização, mas a generalização do acesso a todos que manifestem o interesse em frequentar escola ou creche, ou seja, a generalização do acesso a toda a demanda. Essa diferença de regime quanto à disponibilidade, entretanto, não afeta a natureza do dever estatal de atendimento, conforme demonstrado por Ximenes (2014).

Conforme apresenta este autor, nas etapas escolares e idades protegidas pelo regime da generalização, ou seja, nas etapas de escolaridade não obrigatória, as vagas escolares devem ser disponibilizadas e tornadas acessíveis, sem discriminação, a todos que facultativamente manifestem interesse em exercer sua prerrogativa jurídica de acesso. No caso da educação infantil em creche, por força da interpretação jurisprudencial, já se consolidou a noção de que deve esta ser protegida como um direito público subjetivo, ainda que assim não esteja expresso no § 1º do art. 208 da Constituição e em seu similar no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - art. 54, § 1º).

Uma breve análise sobre as taxas de frequência à educação básica, obrigatória ou não obrigatória, seria suficiente para demonstrar que há um enorme déficit a ser enfrentado em face da delimitação atual dos deveres estatais quanto à disponibilidade.

2.2.2. Acessibilidade

A acessibilidade, portanto, é o segundo nível de realização do direito à educação no esquema ora apresentado. Ela assegura um primeiro passo na superação da realização meramente formal desse direito. As dimensões da acessibilidade envolvem, inicialmente, os aspectos físicos, ou seja, a distância entre as instituições escolares e a residência dos estudantes, as condições de transporte até a escola, as condições de seu entorno relativas à segurança e à salubridade e as condições físicas de acesso às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. Por fim, há o aspecto da acessibilidade econômica. (XIMENES, 2014, p. 247).

O ECA inova neste aspecto ao estipular, como direito dos estudantes, “acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência” (art. 53, V). Também reconhece o dever de gratuidade, tanto ao vedar que se condicione o acesso ao pagamento de taxas como ao estipular o dever de “gratuidade ativa”, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (art. 54, VII). Nesse sentido, enquanto componente geral do direito à educação, a acessibilidade econômica deve ser compreendida em sentido mais amplo:

Envolve o que José Carlos de Araújo Melchior (1997) denominou como “gratuidade ativa”, em contraponto à visão restrita de gratuidade como mera exigência de acesso à escola sem pagamento. Para esse precursor dos estudos sobre financiamento educacional no Brasil, a gratuidade só seria completa se fosse capaz de “se ajustar às diferentes condições socioeconômicas dos alunos” (MELCHIOR, 1997, p. 8), o que implica, para além de não pagamento, a exigência de fornecimento de determinadas prestações, direta ou indiretamente relacionadas ao ensino. É nesse sentido que defendia o reconhecimento do dever estatal de fornecer material didático, vestuário, alimentação, transporte e assistência médica, odontológica e hospitalar a todos os estudantes da escola pública.

(...)

Além dos aspectos físicos e econômicos, a acessibilidade possui uma terceira dimensão: não discriminação. Ou seja, ainda que hipoteticamente estejam disponíveis escolas em quantidade suficiente, que estas sejam acessíveis fisicamente a todos, que sejam gratuitas – e, mais que isso, que existam nelas programas de apoio (gratuidade ativa) aos estudantes, com o fornecimento gratuito de transporte, uniforme (ou fardamento), material didático e alimentação escolar, e também de apoio às suas famílias, como a garantia de rendimento mensal básico associado à frequência à escola –, ainda assim é possível que um determinado grupo ou segmento de estudantes seja sistematicamente impedido de acessar a escola ou de fazê-lo em igualdade

de condições [violando-se assim o disposto no inciso I do art. 206 da Constituição e a normativa internacional que detalha este conteúdo].

O princípio da não discriminação no exercício do direito à educação, segundo interpretação do Comitê DESC, “(...) aplica-se plena e imediatamente a todos os aspectos da educação e contempla todos os motivos de discriminação proibidos internacionalmente” (ONU, E/C.12/1999/4, parágrafo 31, tradução livre). Ao tratar desse elemento no âmbito das características do direito à educação, o Comitê remete-se principalmente à Convenção da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) relativa à Luta contra as Discriminações no Campo do Ensino, de 1960. (XIMENES, 2014, pp. 248 - 249).

Esta Convenção traz aportes essenciais para o monitoramento da realização do direito à educação, razão pela qual destacamos o seu conteúdo neste trabalho:

É da Convenção da UNESCO de 1960 que o Comitê DESC extrai as definições sobre a discriminação na educação. Essa Convenção diferencia as discriminações proibidas daquelas medidas de diferenciação que são autorizadas no regime de implementação do direito à educação. Vejamos a definição geral de discriminação, nas modalidades proibidas pela Convenção:

Artigo I – Para os fins da presente Convenção, o termo “discriminação” abarca qualquer distinção, exclusão, limitação ou preferência que, por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião pública ou qualquer outra opinião, origem nacional ou social, condição econômica ou nascimento, tenha por objeto ou efeito destruir ou alterar a igualdade de tratamento em matéria de ensino, e, principalmente:

- a) privar qualquer pessoa ou grupo de pessoas do acesso aos diversos tipos ou graus de ensino;
- b) limitar a nível inferior a educação de qualquer pessoa ou grupo;
- c) sob reserva do disposto no artigo 2 da presente Convenção, instituir ou manter sistemas ou estabelecimentos de ensino separados para pessoas ou grupos de pessoas; ou
- d) impor a qualquer pessoa ou grupo de pessoas condições incompatíveis com a dignidade do homem.

Para os fins da presente Convenção, a palavra “ensino” refere-se aos diversos tipos e graus de ensino e compreende o acesso ao ensino, seu nível e qualidade e as condições em que é subministrado (ONU, 1960, tradução livre).

O dever estatal de eliminar e prevenir todas as modalidades de discriminação proibida (Convenção, art. 3º), portanto, significa tanto revogar normas e

institutos que promovam diretamente a discriminação na oferta de ensino e na distribuição desigual de oportunidades de aprendizagem, quanto desenvolver ações capazes de enfrentar o efeito discriminatório prático ou velado dos sistemas de ensino. Assim, mesmo que a legislação não discrimine e que no plano jurídico-formal seja assegurada disponibilidade e acessibilidade a todos, os Estados devem “supervisionar cuidadosamente o ensino, compreendidas as correspondentes políticas, instituições, programas, pautas de gasto e demais práticas, a fim de explicitar qualquer discriminação de fato e adotar as medidas para saná-las” (E/C.12/1999/10).

A não discriminação, portanto, enquanto componente do direito à educação, envolve tanto obrigações negativas como positivas dos Estados. Requer a não edição ou manutenção de normas e institutos discriminatórios, mas também a realização de medidas voltadas a eliminar as discriminações de fato. Esse é o âmbito, por exemplo, no qual se apoiam as políticas de ação afirmativa no acesso à educação superior no Brasil. Requer também que se estabeleçam mecanismos permanentes de monitoramento sobre os impactos da política e do direito educacional, como forma de controlar eventuais efeitos discriminatórios.

Além de vedar as discriminações fundadas na exclusão ou no atendimento deficitário de determinados grupos ou segmentos específicos, a Convenção estabelece critérios para a aplicação do princípio da igualdade na educação. Para tanto, inclui no conceito de discriminação as distinções, exclusões, limitações ou preferências baseadas na condição econômica ou no nascimento, reconhecendo assim a discriminação econômica e a discriminação por nascimento no campo educacional. Assim, ocorrerão tais discriminações sempre que for limitada a igualdade de tratamento no acesso à escola ou for reduzida a nível inferior a educação que recebem determinados grupos econômicos ou regionais.

Portanto, ocorrerá discriminação econômica no acesso à educação sempre que as diferenças de renda sejam determinantes na definição das oportunidades de acesso ao ensino, ou quando refletirem diferentes níveis de qualidade em que é subministrado. Esse aspecto deve ser tomado como critério no monitoramento da situação da educação no país, principalmente na análise da relação entre renda, segmentação social e qualidade educativa. (XIMENES, 2014, pp. 249 - 251).

Vale destacar que uma parcela do negócio que caracteriza a venda dos sistemas privados de ensino às redes públicas municipais tem como fundamento a promessa de levar às escolas públicas “os mesmos materiais” ou “a mesma qualidade” das escolas privadas que atendem à elite socioeconômica. Estas, no Brasil, devem seu desempenho acadêmico superior – quando comparadas às públicas em testes padronizados – tanto à seletividade econômica como à aplicação de provas para o ingresso.

A Convenção de 1960 reconhece, como toda a normativa internacional, a liberdade de ensino no que se refere à criação de escolas privadas, desde que não visem excluir determinados grupos, mas unicamente ampliar as possibilidades de ensino para além daquelas ofertadas pelo Poder Público, atendendo aos padrões de qualidade estabelecidos pelo Estado (Convenção, art. 2º, “c”). (XIMENES, 2014, p. 251).

No caso brasileiro, as escolas privadas de elite têm como propósito e resultado a exclusão econômica dos segmentos populares, como forma de produzir vantagem educacional no acesso às universidades públicas. É este desempenho baseado em segmentação social que legitimou a ampliação do negócio de algumas redes de escolas privadas (Objetivo, COC, Positivo, etc.), rumo ao desenvolvimento dos sistemas privados “apostilados” que seriam posteriormente ofertados às redes públicas.

Como destaca Ximenes (2014), a discriminação por nascimento também é uma questão de mais alta relevância em um país economicamente desigual e assimetricamente federativo como o Brasil. Como demonstram os estudos sobre financiamento da educação, há uma grande disparidade de condições de manutenção e desenvolvimento do ensino no país, refletida em vários fatores associados à garantia de uma educação de qualidade, como infraestrutura, qualificação e remuneração dos professores. Tais disparidades mantiveram-se nos fundos de financiamento da educação – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb) (ARAÚJO, 2013). Esses fundos, por seus mecanismos institucionais, foram capazes de reduzir as disparidades de financiamento educacional no âmbito de cada estado e entre os estados mais pobres e os mais ricos, mas não foram suficientes para assegurar um padrão mínimo aceitável de qualidade do ensino. Ou seja, não asseguraram a garantia de condições básicas em todas as escolas e sistemas de ensino, alerta Ximenes (2014). É para enfrentar essa violação estrutural ao direito à educação, que leva à discriminação em função do nascimento com prejuízo sobretudo às crianças das regiões Norte e do Nordeste do país, que a Campanha Nacional pelo Direito à Educação desenvolveu o Custo Aluno-Qualidade, que deverá ser adotado como referencia para o financiamento da educação (CAMPANHA, 2011).

Entendemos que, à luz da Convenção da UNESCO e dos princípios do interesse superior da criança e da igualdade de condições de acesso e

permanência no ensino (CF/88, arts. 227 e 206, I, respectivamente, ECA, art. 53, I), tais disparidades de condições devem ser entendidas como uma discriminação por nascimento. O arranjo federativo não pode ser invocado como argumento válido para a preservação de condições tão diferentes no acesso a direitos fundamentais e, principalmente, não pode justificar a manutenção de condições de qualidade abaixo do nível aceitável.

(...)

É nesse mesmo sentido que se posiciona o Comitê DESC, na interpretação do PIDESC, a partir da definição de discriminação na Convenção: “Artigo 35. As agudas disparidades nas políticas de gasto que tenham como resultado que a qualidade da educação seja distinta para as pessoas que residem em diferentes lugares podem constituir uma discriminação com base no Pacto” (E/C.12/1999/10, 1999, p. 9, tradução livre). (XIMENES, 2014, p. 252).

Na educação obrigatória, comumente as escolas privadas podem ser compreendidas como meios de discriminação estrutural na realização do direito à educação, já que as altas mensalidades cobradas funcionam como um forte mecanismo de seletividade social, que fortalece e reproduz as profundas desigualdades sociais, econômicas e étnico-raciais do Brasil. Na prática, a frequência às escolas privadas é requisito para acessar os principais postos de trabalho e posições sociais.

A não discriminação, nesse sentido, conecta-se com a exigência de que seja assegurada uma educação de qualidade para todos, baseada na igualdade de condições de base. É nesse ponto que ganha relevância o terceiro nível de realização do direito à educação, a aceitabilidade.

2.2.3. Aceitabilidade

(...) ainda que a educação esteja disponível e acessível a todos, sem discriminação de nenhum tipo, a realização do direito à educação depende da caracterização da oferta como aceitável do ponto de vista dos conteúdos, currículos, métodos e processos pedagógicos; como relevante para o estudante; e, em alguma medida, para os seus pais. A aceitabilidade demanda, ainda, que no ensino se busque realizar os objetivos amplos da educação e que sejam respeitados os padrões mínimos estabelecidos pelo próprio Estado em observância a tais objetivos. (XIMENES, 2014, p. 247).

A aceitabilidade é, portanto, a característica imediatamente relacionada à qualidade da educação em seu sentido amplo. A educação de qualidade, nesse sentido, é a educação aceitável na composição entre os interesses de crianças e pais e os objetivos

públicos do ensino (CF/88, art. 205; ECA, art. 53, caput). Como critério de aceitabilidade devem ser destacados os objetivos amplos da educação, também estipulados nos tratados de direitos humanos e em documentos como o Comentário Geral nº 1, de 2001, sobre os objetivos da educação, do Comitê dos Direitos da Criança.

A aceitabilidade diz respeito tanto à infraestrutura física das escolas quanto aos conteúdos, processos e resultados educacionais. A noção de aceitabilidade, por fim, dialoga com a proposição normativa que defende a garantia de um padrão básico [aceitável] de qualidade para todos, que venha a obrigar o Estado, diretamente no exercício de seu dever de prestação e indiretamente através da regulação e da fiscalização da oferta educacional privada, necessária à proteção dos direitos educacionais. (XIMENES, 2014, p. 253).

Há uma forte conexão entre a aceitabilidade e os deveres estatais de respeito e de proteção. Ao incorporar as dimensões de liberdade ao direito à educação, por exemplo, o ECA estipula que a aceitabilidade da educação escolar deverá ser construída em diálogo com os estudantes, os pais e os responsáveis. Aqueles têm o direito de contestar critérios avaliativos e de recorrer às instâncias escolares superiores, enquanto estes têm o direito de ter ciência do processo pedagógico, bem como de participar da definição das propostas educacionais (ECA, art. 53, III e parágrafo único, respectivamente).

Neste ponto, a definição participativa da educação aceitável conecta-se ao próximo componente do direito à educação: a adaptabilidade, já que ambos estipulam requisitos procedimentais para a definição do conteúdo e da prática escolar e também espaços de autonomia que devem ser respeitados e protegidos pelo Estado. Conecta-se também ao princípio da gestão democrática do ensino público, princípio constitucional que tem em seu âmbito de proteção, tanto o direito à participação de estudantes e demais membros da comunidade escolar e local na gestão das escolas e, em sentido geral, na gestão do sistema educacional, através de conselhos, conferências, fóruns e outros órgãos colegiados e instituições representativas autônomas (Lei nº 13.005/2014, arts. 2º e 9º); como o direito específico de professores e pais a participar na definição do projeto pedagógico das escolas, como deixam evidenciados os dispositivos do ECA já mencionados, além do art. 14 da Lei de Diretrizes e Bases.

No caso do direito à participação de pais e estudantes, vale ressaltar que o ECA tem a importância de extrapolar esse direito para além do âmbito de proteção do princípio constitucional da gestão democrática, já que o direito à participação previsto nesta Lei é aplicável a todas as escolas, públicas ou privadas.

2.2.4. Adaptabilidade

O último nível de realização do direito à educação estipulado pelo Comitê DESC a partir da proposição de Tomasevski (2001) qualifica os demais em termos materiais e procedimentais, aproximando as características desse direito às necessidades específicas e diversas de comunidades, grupos, estudantes, familiares e educadores. Ou seja, ainda que a educação escolar seja disponibilizada e acessível sem discriminação a todos e que seja aceitável do ponto de vista de sua qualidade, o direito à educação deve ser também adaptável às exigências de diversidade, pluralismo e participação. É à adaptabilidade, portanto, que se conectam mais fortemente os princípios da liberdade, da diversidade e do pluralismo no ensino (CF/88, art. 206, II e III). É essa característica que impede que a garantia de um padrão de qualidade educacional, em si uma exigência jurídico-constitucional, venha a se converter em uniformização dos aspectos relacionados a essa qualidade, como insumos, conteúdos, processos e resultados.

A adaptabilidade é, assim, o ponto de equilíbrio a ser buscado na configuração do direito à qualidade do ensino, que deve almejar a igualdade enquanto respeita, protege e promove a diversidade. O primeiro sujeito a ser beneficiado pela adaptabilidade é o estudante. Como destaca o primeiro relatório desenvolvido por Tomasevski (ONU, E/CN.4/1999/49), no qual as características do direito à educação foram difundidas internacionalmente, os princípios da Convenção sobre os Direitos da Criança apontam uma inversão radical de perspectiva: a escola deveria deixar de se preocupar em adaptar os estudantes para a vida adulta e passar a se adaptar às demandas dos estudantes enquanto crianças, adolescentes e jovens em desenvolvimento. (XIMENES, 2014, pp. 253 - 254).

É esse componente que se encontra especialmente protegido nos arts. 57 e 58 do ECA. No primeiro, estipula-se o dever de promoção de “pesquisas, experiências e novas propostas relativas a calendário, seriação, currículo, metodologia, didática e avaliação”, com o objetivo de adaptar a oferta escolar às exigências de inserção de crianças e adolescentes excluídos do ensino. Já o art. 58, determina que “no processo educacional respeitar-se-ão os valores culturais, artísticos e históricos próprios do

contexto social da criança e do adolescente, garantindo-se a estes a liberdade da criação e o acesso às fontes de cultura”.

Tal dispositivo não pode ser compreendido como uma mera diretriz, mas sim como requisito necessário à realização do direito à educação. Comporta tanto obrigações estatais positivas, voltadas a possibilitar a participação efetiva e a adaptação curricular, como obrigações de respeito e proteção (negativas), já que deve ser preservada autonomia relativa de escolas e docentes no processo educacional.

Quando mencionamos o aspecto procedimental da adaptabilidade, nesse contexto, queremos destacar que tal característica, além de materialmente constitutiva do direito à educação nos termos, impõe que a definição de conteúdos, métodos, processos e resultados educacionais levem em conta a participação dos estudantes e dos demais atores sociais, respeitando-se o princípio da gestão democrática do ensino na Constituição de 1988.

As características aceitabilidade e adaptabilidade conectam o direito humano à educação aos direitos humanos *na* educação e *através da* educação. Só poderão ser consideradas aceitáveis as práticas e políticas educacionais que respeitem os direitos e liberdades no ensino e que tenham como resultado o fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos. Ao mesmo tempo, só respeitam a cidadania, o pluralismo e os direitos humanos *na* e *através da* educação as práticas e políticas educacionais que reservam espaços para a adaptabilidade, a partir da participação direta de todos os atores envolvidos no processo educacional. (XIMENES, 2014, p. 254).

3. POSIÇÕES ESTRATÉGICAS NO GOVERNO E A ESFERA PRIVADA EMPRESARIAL: O EXERCÍCIO DA "GOVERNANÇA" NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Ainda na introdução deste relatório considera-se relevante destacar a mobilização do setor privado empresarial com vistas a incidir sobre a política educacional, em um contexto de aproximação de interesses com o poder público. O conceito de governança, encontrado em orientações de organismos de financiamento internacional⁷ além de textos acadêmicos, tem servido para esclarecer e explicitar relações entre interesses corporativos ou privados empresariais em geral e o exercício do poder estatal materializado em opções de política públicas. Jessop (2002) esclarece que sua adoção é desejável seja porque dá nova roupagem às antigas práticas de "concertação" corporativa, seja porque fornece uma solução, mesmo que parcial e provisória, à crise do planejamento estatal nas economias mistas ou à "recente desilusão com as forças incontrolláveis do mercado, seja ainda porque oferece uma solução para os problemas de coordenação em face da crescente complexidade e coordenação intra e entre organizações" (JESSOP, 2002, p.2, tradução livre).

No caso da educação, a "concertação" historicamente constitutiva do modelo educacional ibero-americano envolvia Estado e Igreja Católica. No Brasil, essa "simbiose" também se fez presente na definição da agenda educacional, como atestam vários estudos (CUNHA, 1985, 1995; ROMANELLI; 1999; CURY; 1993; SAVIANI, 2007, entre outros).

Do mesmo modo, a presença orgânica de setores diretamente articulados aos interesses do empresariado integra a "arena" política e busca imprimir projetos educacionais subordinados a seus interesses, ao menos desde os arranjos para implantação do regime republicano (MORAES, 1990). Como exemplo, lembremos com Silva e Souza (2009), a atuação do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI)⁸, que em 1991 publicou o documento "A Nova Relação entre a Competitividade e Educação – Estratégias Empresariais", cuja importância, segundo o

⁷ O World Bank é um deles. Ver, entre outros, Private and public initiatives: working together for health and education. Washington, D.C., World Bank.

⁸ Em maio de 1989, trinta empresas industriais fundaram o instituto com o objetivo de elaborar estudos sobre a indústria e a política industrial e assim contribuir para a formulação de um novo projeto para o desenvolvimento brasileiro (IEDI, 2001). Alguns integrantes deste instituto também compõem o grupo Todos Pela Educação.

próprio IEDI, "não está apenas em seu ineditismo, como também na ênfase que é dada no papel que os empresários têm a desempenhar no avanço educacional e no treinamento técnico" (IEDI, 2001, p.8). As autoras também apontam o emblemático documento divulgado em 1990, "Ensino fundamental e competitividade empresarial – uma proposta para ação do governo" (SILVA e SOUZA, 2009) pelo já agora extinto Instituto Herbert Levy, vinculado ao jornal paulista Gazeta Mercantil.

Em um e outro caso, o objetivo foi incidir sobre a agenda educacional do país, neste último caso já integrado por segmentos que depois se articulariam no movimento Todos Pela Educação (TPE).

Lembrada essa histórica presença, atualizemos essa condição considerando os interesses de grupos específicos na definição da agenda educativa aqui destacada, pois acredita-se que:

O Partido dos Trabalhadores (PT), ao assumir os mandatos presidenciais no período de 2003 a 2010, aproximou-se da concepção de governança pública sugerida por distintos organismos internacionais como alternativa às orientações neoliberais (KISSLER e HEIDEMANN, 2006) ou de cunho gerencial. A lógica da governança pública assimila o setor privado (lucrativo e não lucrativo) como agente e parceiro na elaboração das políticas públicas, dado o pressuposto de que a ação estatal ou governamental é insuficiente e por vezes refratária para apreciar e atender as demandas sociais (ADRIÃO, 2015, p.3).

Essa trama de interesses por vezes pode ser explicitada quando atentamos para as relações entre os ocupantes de postos estratégicos de dado governo e, para o que nos interessa aqui, organizações dos setores privados empresariais. Nesses termos, concebemos essas redes de políticas como um tipo específico de gestão pública: a "governança", uma forma de relação público-privada (BÖRZEL; 1997) nas quais as relações, as hierarquias e os fluxos decisórios não necessariamente ocorrem de forma hierárquica como na tradicional gestão pública (BONAFONT, 2004).

Não é casual que o ministro da educação no período 2005 a 2011, Fernando Haddad, tenha exercido anteriormente a função de assessor especial junto ao Ministério do Planejamento, sendo responsável pela promoção do incentivo à adoção de parcerias público-privadas (PPP). Em seminário organizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para debater a lei das PPPs (Lei nº 11.079/2004), o então futuro ministro declarava que:

Muitas vezes o debate ideológico e o debate técnico a respeito das parcerias realçam questões que não estão no espírito dessa lei. Uma dessas questões é o binômio estatização *versus* privatização. Essa lei é rigorosamente neutra em relação à questão da privatização *versus* estatização. Ela não se insere dentro deste contexto. (HADDAD, s/d)

Como se fosse possível a existência de neutralidade em qualquer normativa, a aproximação entre setores corporativos e o poder político ganha fôlego adicional com a formalização das PPPs e a criação de um ambiente favorável aos negócios por parte dos agentes públicos, conforme solicitavam investidores nacionais e internacionais.

Em ação complementar a essa perspectiva de gestão pública no caso da educação, no ano de 2006, surge uma articulação de empresários e fundações empresariais denominada Todos pela Educação⁹ cuja força pode ser mensurada pelo fato de nomear o Plano de Metas educacionais instituído pelo governo federal em 2007: Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Dessa articulação, fizeram ou fazem parte diversos integrantes de órgãos centrais da gestão pública, quer no plano federal, quer nos estados. Dentre esses membros destacamos o ex-ministro da Educação Fernando Haddad, durante o governo do Partido dos Trabalhadores; Claudia Costin, ex-ministra de Administração e Reforma do Estado, durante o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso e ex-secretária Municipal de Educação do Rio de Janeiro, entre 2008 e 2014, e atual diretora sênior de Educação do Banco Mundial (FREITAS, 2012; TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2013).

O grupo Santillana, uma das empresas responsável pela venda de sistemas privados de ensino analisadas neste estudo, conta com José Francisco Soares, atual Presidente do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), como um de seus colaboradores. José Francisco Soares, indicado em 2014, ainda na gestão anterior e mantido pelos ministros da Educação que assumiram a pasta em 2015, é professor titular aposentado da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), membro do conselho de governança do movimento Todos pela Educação e, em página

⁹ “Todos pela Educação” define-se como um movimento “financiado exclusivamente pela iniciativa privada, que congrega sociedade civil organizada, educadores e gestores públicos que tem como objetivo contribuir para que o Brasil garanta a todas as crianças e jovens o direito à Educação Básica de qualidade”. Em 2013 o Todos pela Educação era integrado, dentre outros representantes de grupos empresariais e instituições bancárias de grande porte por: grupo Pão de açúcar; Fundação Itaú social; Instituto Gerdau; grupo Suzano; SESC-SP; Fundação Bradesco; Banco Santander; Iochpe-Maxion S.A. e Fundação Iochpe; Fundação Roberto Marinho e sócio das organizações Globo; Fundação Educar DPaschoal e instituto Ayrton; Instituto Faça Parte, do Centro de Voluntariado de São Paulo e embaixadora da Boa Vontade da Unesco; Instituto Itaú Cultural. (TPE, 2013)

oficial do grupo Santillana, é apresentado como Presidente do Conselho Técnico de uma das empresas do grupo, a Avalia Educacional.

Essa relação orgânica entre figuras proeminentes da política educacional federal e as principais ações de incidência do campo empresarial sobre a definição das políticas educacionais, ainda que não seja o objeto específico deste trabalho, ajuda-nos a compreender o pano de fundo sobre o qual se desenrolam as relações entre o setor público e o setor corporativo, em que estão imbricadas as ações propriamente lucrativas e as não lucrativas que impactam diretamente a tomada de decisão política, comumente em desacordo com as indicações do próprio campo educacional em seus processos participativos.

4. GRUPOS COM MAIOR INSERÇÃO

Os cinco maiores grupos empresariais (Objetivo, Pearson, Positivo, Santillana e Abril Educação) fornecedores de sistemas privados de ensino, que são foco de estudos nesta pesquisa, apresentam entre si características similares se considerarmos os produtos oferecidos às redes públicas: materiais didáticos com prescrição de atividades e conteúdos a serem desenvolvidos pelos professores em tempos pré-determinados; apoio a docentes, via acesso à rede mundial de computadores; capacitação para uso do material adquirido por meio de encontros com profissionais das redes de ensino contratantes dos serviços; e formas de avaliação de desempenho de estudantes e escolas articuladas aos conteúdos que integram os livros de textos (ADRIÃO et al., 2009; 2013).

Quatro dessas corporações fornecem, entre seus produtos, sistemas educacionais privados destinados exclusivamente ao atendimento de redes públicas de ensino. São elas:

- **Grupo Objetivo:** Sistema Municipal de Ensino (SOME). A distribuição dos materiais é realizada pela Editora Sol Soft;
- **Pearson:** sistema de ensino para a área pública, oferecido via Núcleo de Apoio a Municípios e Estados (NAME¹⁰), que conta com três produtos diferenciados (além do NAME, fornece o Sistema COC de ensino para escolas privadas);
- **Grupo Positivo:** Sistema de Ensino Aprende Brasil (SABE) para as redes públicas e Sistema Positivo de Ensino para escolas privadas.
- **Grupo Santillana:** Sistema Uno Público. Para escolas privadas, é oferecido o Sistema Uno, além de outros produtos.

A quinta empresa pesquisada, a **Abril Educação**, não mantém um setor ou sistema específico para redes públicas. Comercializa, além do Sistema Anglo de Ensino, objeto deste mapeamento, outros produtos¹¹.

¹⁰ Na sua origem NAME significava Núcleo de Apoio à Municipalização do Ensino. Foi criado em 1999, como parte das atividades da Editora do Colégio Oswaldo Cruz (COC). Em 2010, com a venda para o grupo inglês Pearson de parte dos empreendimentos originários do COC (à época compondo o Sistema Educacional Brasileiro - SEB), o Núcleo passou a receber a nova designação, mantendo as funções de ser o representante de um das atividades do grupo Pearson: a venda de sistemas privados para redes públicas.

¹¹ Em fevereiro de 2015 o Grupo Abril deixou de atuar no mercado educacional: a Abril Educação foi vendida para Thunnus Participações, controlada por fundos geridos pela Tarpon Gestora de Recursos. (<http://oglobo.globo.com/economia/abril-educacao-vendida-fundo-de-investimentos-por-13-bilhao->

Três dos grupos analisados nasceram de cursos preparatórios para vestibulares¹² que expandiram seu campo de atuação, passando pela produção de material didático para toda a educação básica, assessorias a escolas privadas e redes públicas, conforme pesquisas anteriores já verificaram (ADRIÃO et al., 2009), para finalmente serem adquiridos por grupos internacionais, como foi o caso do NAME (originalmente pertencente ao COC – sistema do Colégio Oswaldo Cruz), comprado pela Pearson. De forma complementar, mas na mesma direção da oligopolização desse “mercado”, temos a inserção de grupos vinculados a editoras nacionais ou globais, nos casos dos sistemas Anglo de Ensino (Abril) e Uno (Santillana).

Outra similaridade entre as empresas deve ser destacada: todas elas atuam em mais de um segmento, incluindo o mercado editorial de livros didáticos, de mídia geral e especializada, novas tecnologias educacionais, sistemas de franquia de unidades escolares e de instituições de ensino superior, de modo que os sistemas privados de ensino são parte de uma cartela ampla de produtos oferecidos por essas corporações.

As corporações, por sua vez, integram um cenário complexo de grandes e vultosas negociações. Três grupos - Abril Educação, Pearson e Santillana - de capital aberto, protagonizaram recentemente grandes negociações em bolsa de valores, envolvendo a venda dos sistemas privados de ensino para redes públicas. Destaca-se que neste mercado as matrículas públicas são os “ativos” das empresas (ADRIÃO et al., 2009; ADRIÃO, 2009; ADRIÃO et al., 2013). Este aspecto merece especial atenção, uma vez que para além das negociações decorrentes da compra de produtos para atender às diferentes demandas das escolas públicas, processo identificado há mais de duas décadas no Brasil e também em outras partes do mundo (HILL, 2003; DALE, 1994, entre outros), os sistemas privados de ensino inauguram uma estratégia distinta para a presença das corporações junto à esfera pública, pois se trata da contabilização das matrículas como uma espécie de “mercado futuro”.

Nos itens que seguem apresentam-se informações sobre os grupos e sua movimentação no mercado educacional, bem como as características dos sistemas privados de ensino que comercializam junto às redes públicas de ensino brasileiras.

[15288026#ixzz3TukwjeKA](#)). Todavia, até o momento de elaboração deste relatório não houve alteração no nome da empresa, nem em sua página oficial. Em item específico este relatório aborda o processo de venda.

¹² No Brasil, por conta do ingresso à universidade depender de aprovação em exames muito seletivos, há um mercado de cursos livres pós ensino médio com a finalidade exclusiva de preparar os estudantes para um bom desempenho nos testes.

4.1. Mercado educacional: corporações e lucros com a educação pública

Três dos sistemas privados pesquisados constituem-se de produtos e serviços fornecidos por grupos que resultaram, por sua vez, de fusões de outras empresas em negociações vultosas, envolvendo transações movimentadas em bolsas de valores em escala global: Grupo Santillana/Sistema Uno, Abril Educação/Sistema Anglo de Ensino¹³ e Pearson/NAME.

O Grupo Santillana é um “braço” do Grupo Prisa, dirigido por Juan Luis Cebrián, fundador do jornal espanhol El País. O grupo é listado na Bolsa de Valores de Madrid. O Grupo Abril Educação, até fevereiro de 2015, vinculado a um dos maiores grupos editoriais do Brasil e proprietário, entre outros, de revistas como Veja e Exame, negocia na Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros (BM&FBOVESPA), no Brasil. A Pearson, por sua vez, aparece listada nas Bolsas de Valores de Londres e de Nova York.

O Grupo Positivo, por sua vez, intitula-se a maior corporação do país, quando se trata de educação e tecnologia, possuindo a maior gráfica editorial do Brasil e uma das maiores da América Latina. Uma das companhias controladas pelo Grupo, a Positivo Informática, abriu capital em 2006, negociando ações também na BM&FBOVESPA (ADRIÃO et al, 2013).

O Grupo Objetivo, até 2015, ainda não havia iniciado negociações na Bolsa de Valores brasileira. Todavia, a mídia especializada já anunciava a abertura de capital do Grupo, uma das últimas empresas familiares no mercado educacional do Brasil.

4.2. Os processos de negociação

Este subitem apresenta informações relativas aos três grupos investigados que negociam os sistemas privados comercializados para as escolas públicas em Bolsas de Valores pelo mundo: Prisa/Santillana, Pearson, e Abril Educação.

4.2.1. Grupo Santillana

O grupo Santillana, ao adquirir a editora Moderna, também comprou o sistema de ensino a ela vinculado: Sistema Uno. A empresa passou a desenvolver a área com

¹³ No dia 9 de fevereiro de 2015 foi anunciada a venda da totalidade das ações do grupo Abril Educação à gestora de investimentos Tarpon. Todavia, a nomenclatura manteve-se (até o momento de elaboração deste relatório) a mesma.

vistas ao “mercado” do ensino público, criando o “Sistema Uno Público”. A Associação Brasileira de Editores de Livros Escolares (Abrelivros) noticiava, em 2006, que a Santillana teria investido R\$ 4 milhões, atualmente o correspondente a cerca de US\$ 1,39¹⁴ no desenvolvimento do Uno Público. Na mesma matéria, Mario Ghio Junior, diretor geral do Sistema Uno¹⁵, informava que o sistema atendia a 128 mil estudantes entre escolas públicas e privadas e que o plano seria assumir a liderança dos dois mercados em três anos e expandir o “fenômeno brasileiro” [sistemas privados de ensino] para outros países¹⁶.

A Santillana é, conforme já registrado, o braço editorial do grupo espanhol Promotora de Informação Sociedade Anônima (Prisa), grupo de capital aberto com atuação em países de língua espanhola e portuguesa. O sítio oficial da corporação informa que a Prisa atua em 22 países com as marcas globais: El Pais, 40 Principales, W Radio e Santillana. A corporação tem quatro áreas de atividade: rádio, imprensa, áudio visual e editorial/educação. Neste último bloco de atividades, localiza-se a Santillana, fundada na década de 1960 e incorporada ao grupo em 2000. Segundo o informe corporativo da Prisa, as atividades no campo editorial/educação eram responsáveis por 27% das receitas da corporação em 2013, o correspondente a € 350 milhões. O mesmo documento indica o espaço ocupado no mercado pela corporação em cada um dos países nos quais atua. No caso do Brasil, a informação aos investidores dá conta de que este espaço corresponde a 14% do mercado (PRISA, 2014).

É preciso considerar que, para além dos sistemas privados, o grupo é proprietário da Editora Moderna, uma das principais fornecedoras de livros didáticos para escolas públicas brasileiras (informações a esse respeito serão apresentadas a seguir) por meio do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). O Grupo também controla a Editora Salamandra e a Richmond, esta última com sede no Reino Unido, produtora de materiais para o ensino de língua inglesa. A Santillana Español é mais uma das editoras do grupo. Em 2005, o Grupo adquiriu a maior parte das ações de uma tradicional editora brasileira, a Objetiva.

Também integra o grupo Prisa a empresa Avalia Assessoria Educacional, que atua, desde 2005, em redes públicas e escolas privadas assessorando na implantação de

¹⁴ Banco Central Brasileiro, cotação dólar em 23 de março de 2015, valor de venda.

¹⁵ Mario Ghia Jr. atualmente é diretor executivo da Abril Educação. http://www.usc.br/wp-content/uploads/2015/02/M%C3%A1rio_Ghia_Junior_curriculo.pdf.

¹⁶ Disponível em [http://www.abrelivros.org.br/home/index.php/noticias-das-editoras/4474-santillana-investe-r\\$-4-milhoes-e-aposta-na-escola-publica](http://www.abrelivros.org.br/home/index.php/noticias-das-editoras/4474-santillana-investe-r$-4-milhoes-e-aposta-na-escola-publica)

sistemáticas de avaliações de desempenho. Segundo o próprio Grupo, a Avalia já se responsabilizou por grandes avaliações da Educação Básica Brasileira, como a Prova Brasil (2009), exame nacional obrigatório para escolas públicas e que compõe o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), cuja responsabilidade é do INEP, órgão do governo federal; a Prova São Paulo (2011), implementada pela prefeitura municipal de São Paulo, e avaliações estaduais em Alagoas e Ceará, ambas em 2011 (AVALIA EDUCACIONAL, s.d).

Matéria apresentada no jornal diário Valor Econômico assim anuncia o investimento do grupo Santillana em território brasileiro: “A Santillana, grupo espanhol que atua nas áreas editorial e de mídia e dono da editora Moderna, está investindo € 20 milhões para introduzir nas escolas brasileiras sua metodologia de ensino voltada para iPad, tablet da Apple” Na mesma matéria, Pablo Doberti, diretor da Uno Internacional, declara que a meta do grupo espanhol no Brasil é ter mais de 250 mil alunos em escolas particulares usando o Uno Internacional até 2015 (VALOR ECONÔMICO, *on-line*, 22/6/2012).

Para o Uno, as escolas privadas devem associar dois produtos fornecidos pelo grupo: material apostilado tradicional e novas tecnologias (aprendizagem virtual). “A Santillana investiu € 15 milhões para adaptar o conteúdo dos livros didáticos para os tablets, um trabalho que levou três anos para desenvolvimento. Na América Latina, a Santillana tem 200 mil alunos estudando com seu conteúdo pedagógico por meio do iPad, sendo que 130 mil estão no México”. (VALOR ECONÔMICO, *on-line*, 22/6/2012).

As negociações envolvendo o grupo Santillana foram frequentes nos últimos anos: segundo a página oficial do grupo, em 2010 o fundo privado DLJ South American Partners¹⁷, ao adquirir 25% das ações da empresa, foi incorporado como sócio (SANTILLANA, s.d). Já no final do 1º semestre de 2014, a Santillana Ediciones Generales, que reúne selos editoriais do grupo (Alfaguara, Taurus, Suma de Letras, Aguilar, Altea, Fontanar, Objetiva y Punto de Lectura) foi adquirida pelo grupo Penguin Random House, em um negócio de € 55 milhões.

O grupo Penguin Random House, ainda segundo a imprensa, é composto em 53% por um grupo alemão e 47% pelo grupo inglês Pearson, que também atua no Brasil

¹⁷ Fundo de capital privado com investimentos na América Latina.

comercializando, dentre outros produtos, sistemas privados de ensino (O GLOBO, 2014).

No Brasil, a negociação dos selos editoriais vinculados ao grupo envolveu a editora Objetiva, que passou para o controle do Penguin Random House (já detentor da editora brasileira Companhia das Letras). A Santillana manteve em território brasileiro as operações relativas aos livros didáticos e o controle das editoras Moderna, Salamandra e ID (VEJA, *on-line*, 19/3/2014).

4.2.2. Abril Educação

Envolvida em negociações também de grande vulto, a Abril Educação é fornecedora do Sistema Anglo de Ensino desde 2010, quando o sistema foi adquirido da empresa Anglo Vestibulares. No ano seguinte ao de sua aquisição pelo grupo Abril Educação, o Sistema Anglo passou a ser designado nas informações societárias como Sistema de Ensino Abril Educação S.A. Todavia, para o mercado, a marca Anglo foi preservada (ABRIL EDUCAÇÃO, s.d). Além do Anglo Sistema de Ensino, a negociação envolveu a compra do sistema preparatório para vestibulares, o Anglo Vestibulares, e de empresa especializada na preparação para concursos públicos, denominada SIGA, segundo veiculado pela mídia brasileira (VEJA, 2010).

A Abril Educação separou-se, em 2010, do Grupo Abril e se constituiu como editora, mantendo-se, até fevereiro de 2015, sob o controle do Grupo Abril, fundado em 1950 e administrado pela Abrilpar, holding pertencente à família Civita, fundadora do grupo. A Abrilpar, entre outros negócios, controla a Abril Mídia, responsável pela veiculação da maior revista do país, a revista Veja, com 1,08 milhão de exemplares em 2013, segundo o Instituto Verificador de Comunicação (IVC).

A Abril Educação agrega as editoras Ática e Scipione, cinco cursos preparatórios para exames vestibulares e outros tipos de concursos, duas escolas de ensino de idiomas, uma empresa de ensino telepresencial, uma empresa que oferece cursos preparatórios para a realização do Exame Nacional de Ensino Médio (Enem), uma empresa de ensino móvel (cursos via celular), uma empresa de *e-learning* para preparação profissional, um programa para formação de lideranças em escolas de ensino fundamental e cinco sistemas privados de ensino, dentre os quais o Sistema Anglo, o primeiro a ser adquirido pela Abril Educação

Ou seja, além do Sistema Anglo de Ensino, a Abril Educação comercializa outros quatro sistemas privados de ensino: o Sistema de Ensino SER, originário da Editora Ática; o Sistema Maxi de Ensino, adquirido em 2011; o PH Sistema de Ensino, resultante da aquisição da rede de escolas PH, também em 2011; e o GEO Sistema de Ensino, um sistema privado originado e difundido na região Nordeste do Brasil¹⁸.

Sobre o mercado para sistemas privados de ensino no Brasil, o Grupo informou em 2014, aos seus investidores, que:

O Brasil apresenta crescente tendência pela adoção de Sistemas de Ensino em escolas privadas e públicas buscando ensino de qualidade comprovada e associação a marcas reconhecidas. Esse mercado possui alto potencial de crescimento em função (i) do mercado ainda pouco explorado de escolas públicas; (ii) do crescente número de escolas privadas no País onde Sistemas de Ensino são mais adotados; e (iii) de representar solução eficiente para oferta de qualidade em um mercado com poucos professores bem formados e raros professores com dedicação exclusiva. (ABRIL Educação, Mercado s.d).

A página apresenta dados resultantes de análise da consultoria McKinsey&Company, segundo os quais, em 2011, o “Mercado de Educação Básica e adjacências no Brasil” teria movimentado R\$ 36 bilhões, dos quais R\$ 1,4 bilhão corresponderia aos negócios envolvendo sistemas privados de ensino.

No entanto, em 2014, a Abril Educação anunciou um prejuízo líquido de R\$ 18,7 milhões no terceiro trimestre do ano (INFOMONEY, *on-line*, 11/11/2014). No início de 2015, a Thunnus Participações, administrada pela gestora de fundos Tarpone, detentora desde 2014 de 24% de suas ações, adquire o grupo¹⁹. O “Fato Relevante”, documento tornado público nas páginas oficiais da Bolsa de Valores no Brasil no dia 9 de fevereiro de 2015, apresenta a dinâmica do processo que culminaria naquela data com a alteração do controle acionário da empresa:

As somas das ações adquiridas e a serem adquiridas pela Thunnus nos termos do Contrato e do seu Aditivo, respectivamente, representará a transferência da totalidade das ações de emissão da Companhia detidas pelo Bloco Abrilpar, bloco detentor, direta e indiretamente, do controle acionário da Abril (BM&FBOVESPA, fev. 2015).

¹⁸ Disponível em: http://www.abrileducacao.com.br/descricao_geo.html

¹⁹ De acordo com a agência Reuters, neste momento a Abril Educação tinha uma receita líquida de R\$ 1,036 bilhão de reais, em dólares do período, aproximadamente, R\$ 414.400.000,00: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/06/1464828-gestora-de-recursos-tarpon-compra-parte-do-controle-da-abril-educacao.shtml>

Segundo este documento, o preço total, considerados contrato e aditivo a ser pago à Abrilpar, foi R\$ 1.309.489.668,67, o equivalente, em dólares no período, a cerca de US\$ 436,5 milhões²⁰.

4.2.3. Pearson

As aquisições do Grupo Pearson, presente no país desde 1996, são inúmeras e envolvem volumosas movimentações financeiras, especialmente a partir do final da primeira década dos anos 2000.

Em 2010, o grupo Pearson, dono do tradicional jornal Financial Times, comprou do Sistema Educacional Brasileiro (SEB) – grupo de capital aberto, mas com origem familiar – parte dos produtos e serviços oferecidos, envolvendo dois sistemas privados de ensino, Pueri Domus e Dom Bosco, e o Núcleo de Apoio à Municipalização do Ensino Fundamental (NAME), que passou a se chamar Núcleo de Apoio a Municípios e Estados, responsável pelo fornecimento de sistemas privados a redes públicas de ensino. A negociação envolveu o montante de US\$ 497 milhões (ADRIÃO et al, 2012).

O “Fato Relevante”, publicado pela BM&FBOVESPA em 22 de julho de 2010, assim informava a negociação:

Na presente data, a Pearson e os acionistas controladores indiretos da Companhia, Srs. Chaim Zaher, (...) Adriana Baptiston Cefali Zaher, (...) celebraram, entre outras partes, um Contrato de Aquisição e Outras Avenças (“Contrato”), pelo qual acordaram uma parceria estratégica de longo prazo (“Operação”). A Operação prevê a realização de uma reorganização societária, por meio da qual a Companhia será cindida parcialmente e em seguida terá seu controle indireto alienado à Pearson (BM&FBOVESPA, 22/7/2010).

Além dos sistemas privados de ensino, a negociação implicou que a Pearson passasse a controlar também a Gráfica GEB, Logística e Distribuição e KlickNet (BM&FBOVESPA, 22/7/2010). Em 2013, o grupo, em um negócio que movimentou R\$ 1,7 bilhão, segundo o noticiado pela imprensa, adquiriu o Grupo Multi, proprietário das marcas Wizard, Yázigi e Skill, escolas de ensino de línguas.

A Pearson, fundada ainda no século XIX, se autodenomina a “maior empresa de educação do mundo” (PEARSON, *on-line* s.d.). O perfil apresentado pela empresa, se

²⁰ Até o momento de elaboração deste relatório o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, ainda não havia se manifestado sobre a negociação e nem havia indicações de mudanças estruturais nas empresas do grupo.

não a qualifica como a maior do mundo, certamente a coloca entre as grandes. Segundo a mídia:

A Pearson é uma das maiores redes de ensino do mundo. Com sede em Londres, a empresa é dona também do jornal inglês Financial Times e detém 47% das ações da Penguin Random House, companhia formada a partir da fusão das editoras Random House e Penguin (BARBOSA, Exame *on-line*, 3/2/2013).

4.2.4. Grupo Objetivo

O Grupo Objetivo, durante o período desta investigação, mantinha-se sob o comando de seu fundador, João Carlos Di Gênio, proprietário de uma rede de escolas, uma grande universidade, rádios, emissoras de televisão e propriedades em área rural, além dos sistemas privados de ensino vendidos para escolas públicas e privadas (ADRIÃO et al, 2009).

A inserção de Di Gênio no mercado educacional iniciou-se com a criação de cursos preparatórios para vestibulares nos anos 1970. De lá para cá, construiu um grande “império educacional”. Sua atuação política inclui passagens pelo Conselho Nacional de Educação.

A imprensa nacional refere-se a Di Gênio com adjetivos como “imperador da educação”; “dono do ensino” (VEJA, Abril, acervo digital), tamanho o volume de negócios em sua propriedade.

Em relação aos sistemas privados de ensino, o grupo distribui seu material pela Editora Sol Soft. Estudos anteriores, confirmados por esta pesquisa, indicam que a compra do Sistema Objetivo de Ensino pode ser realizada via Editora Sol Soft, empresa do mesmo grupo (CAIN, 2009; ADRIÃO, et al., 2009).

4.2.5. Grupo Positivo

O Grupo Positivo também teve origem em cursos pré-vestibulares na década de 1970 (ADRIÃO et al., 2009) e expandiu sua atuação para o ensino superior no final da década de 1980. Neste mesmo período, expandem suas atividades também para a área de informática, com a criação da Positivo Informática, que comercializa equipamentos e serviços de informática para instituições privadas e públicas. O grupo atua também no ensino superior, no qual mantém diretamente unidades escolares e possui unidades franqueadas no Brasil e no exterior (ADRIÃO et al. 2013).

Uma das empresas controladas pelo Grupo Positivo, a Positivo Informática, em 2006 negociou ações na bolsa de valores. Em 2013, seu valor de mercado, anunciado pela imprensa, era de R\$ 450 milhões (GAZETA DO POVO, *on-line*, 1/3/2013). Em 2013 ainda, anunciou-se a disposição da venda ou abertura de capital do Grupo Positivo. Todavia, tal como o Grupo Objetivo, as negociações ainda não haviam ocorrido até o fechamento deste trabalho.

4.3. As corporações e o fornecimento de livros didáticos à educação pública

Quatro grupos dentre os pesquisados, Moderna/Santillana, Positivo, Pearson e Abril, além de venderem os sistemas privados para as redes educacionais públicas subnacionais, participam do Programa Nacional de Livros Didáticos (PNLD), pelo qual o governo federal financia a distribuição de livros didáticos para todos os estudantes de escolas públicas em território nacional.

A Tabela 01 indica o volume de recursos públicos repassado para tais grupos por sua participação no PNLD:

Tabela 01 - Participação dos grupos Abril Educação, Santillana, Positivo e Pearson no PNLD - Ensino Fundamental e Médio em 2012, 2013 e 2014 em valor absoluto (em R\$)

Grupo empresarial	Valor total (R\$)		
	2012	2013*	2014**
Abril Educação/Ática	194.550.185	167.999.741,43	179.825.557,34
Abril Educação/Scipione	102.786.747	90.090.915,95	55.283.609,63
Santillana/Moderna	220.734.328	145.245.647,46	211.607.432,76
Santillana/Richmond	15.842.659	16.019.228,74	14.669.993,55
Positivo	30.109.299	24.036.576,37	28.017.245,75
Pearson	-	3.036.037,95	2.022.507,00

Fonte: FNDE.

*Inclui coleções para Educação de Jovens e Adultos (Ensino Médio)

** Inclui negociações envolvendo objetos digitais e livros em língua brasileira de sinais (Libras) fornecidos pelas editoras (sem EJA)

Considerando que os investimentos públicos totais no PNLD durante o período selecionado corresponderam a R\$ 1.099.847.675,00 em 2012; R\$ 862.222.089,49 em

2013 e a R\$ 1.127.578.022,81 em 2014, conforme divulgação oficial, é notória concentração dos recursos desse programa em dois dos grupos pesquisados: Abril e Santillana. A participação de cada grupo neste montante é detalhada na Tabela 02.

Tabela 02 - Participação dos grupos Abril Educação, Santillana, Positivo e Pearson no PNLD - Ensino Fundamental e Médio em 2012, 2013 e 2014 em relação aos gastos totais do MEC (em R\$)

MEC /Empresas	2012		2013		2014	
	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%
MEC/PNLD	1.099.847.675	100,0	862.222.089	100,0	1.127.578.023	100,0
Abril Educação	297.341.932	27	258.090.657	29,9	235.109.167	20,9
Santillana	236.576.987	21,5	161.264.876	18,7	226.774.426	20,1
Positivo	30.109.299	2,73	24.036.576	2,8	28.017.246	2,4
Pearson*	-	-	3.036.037,95	0,35	2.022.507,00	0,18

Fonte: FNDE. * Em 2012 a Pearson não integrou o PNLD.

A Abril Educação permaneceu, no período, com a maior participação percentual dentre os grupos pesquisados, todavia, no ano que antecede a sua venda para a Thunnus Participações, há um declínio importante de 9,08%, equiparando-se com a participação da Santillana naquele ano. Juntos, no período de três anos, os quatro grupos pesquisados receberam entre 43% e 52% dos recursos do PNLD.

4.4. Os sistemas privados de ensino: produtos e serviços

Os contratos firmados entre as administrações públicas e os grupos privados envolvem materiais destinados a estudantes e professores e diversos outros serviços que vão desde a assessoria para utilização dos produtos até avaliações de desempenho de estudantes e escolas. Para efeito de compreensão, apresenta-se abaixo um quadro-síntese relativo aos produtos e serviços que podem ser contratados pelos gestores municipais junto aos grupos empresariais estudados.

As informações foram obtidas nas páginas oficiais dos grupos e em documentos de divulgação e organizadas em seis aspectos: dois deles referentes aos materiais disponíveis, material para profissionais e material didático para estudantes; o terceiro

aspecto referiu-se às diferentes formas de apoio às redes, denominadas aqui por assessoria; o quarto aspecto sintetiza os diversos formatos de avaliação oferecidos pelas empresas; na sequência, a existência de orientações para organização do ensino; e, finalmente, as etapas da educação básica para as quais os produtos são ofertados.

Quadro 01 - Síntese dos produtos e serviços oferecidos às redes públicas de ensino pelos grupos privados

Produtos e Serviços	Pearson / Núcleo de Apoio a Municípios e Estados (NAME)	Abril Educação / Anglo	Grupo Santillana / Uno Público	Grupo Objetivo / Sistema Objetivo Municipal de Ensino (SOME)	Grupo Positivo / Sistema de Ensino Aprende Brasil (SABE)
Material para profissionais	Material virtual de orientação disponível no portal da empresa, além de exemplares do mesmo material fornecido aos estudantes.	Manual do professor Sugestões de calendários com atividades e material virtual de orientação, além de exemplares do mesmo material fornecido aos estudantes.	Manual do professor Material virtual de orientação, além de exemplares do mesmo material fornecido aos estudantes.	Material de apoio para a equipe responsável pela gestão escolar e material virtual de orientação, além de exemplares do mesmo material fornecido aos estudantes.	Material virtual de orientação, além de exemplares do mesmo material fornecido aos estudantes.
Material didático para estudantes	Três modelos de materiais distintos, com orientações teóricas específicas: 1 - Letramento em todos os níveis de ensino; 2 - Material, segundo a empresa, de orientação sociointeracionista; 3 - Material, segundo a divulgação, de orientação tecnicista.	Materiais organizados por bimestres; cadernos digitais para estudo e realização de disciplinas; proposta de currículo em espiral, com ênfase nas tarefas de casa indicada no material didático.	Material didático para as aulas e livros específicos para tarefas de casa.	Material oferecido em módulos semestrais, anuais ou bimestrais, de acordo com a etapa de ensino. Anuncia-se o recurso à “metodologia de resolução de problemas” no ensino de matemática e em oficinas destinadas aos profissionais das redes públicas que utilizam os produtos.	O material é designado como Livro Didático Integrado, agregando as diferentes disciplinas. O material é integrado a atividades disponíveis no Portal do Sistema. A proposta é denominada como de “perspectiva interacionista”.
Assessorias	Tem variações de acordo com a proposta. Em comum, há a visita de	Atendimento digital: técnicos podem ser contatados para reuniões	Portal, encontros e palestras; acompanhamento ao	Encontros pedagógicos realizados na capital paulista, sede da empresa;	Assessoria pedagógica a docentes e equipes técnicas das secretarias de educação

	assessores às escolas com situações de formação docente. Há ainda possibilidade de utilização de espaço virtual para formação (portal, <i>chats</i>).	com a rede; professores participam de formações na condição de multiplicadores e há acesso a informações via portal.	longo do ano letivo; atendimento às escolas e secretarias de educação em agenda definida; oficinas e formação continuada para os docentes.	curso modulares; e acompanhamento da prática à distância.	para orientar a implantação do sistema; formação continuada para docentes e equipes técnicas; e “coordenador pedagógico” disponível para as redes públicas.
Orientações para organização do ensino	Fornecer “sugestões” para desenvolvimento de projetos em sala de aula.	Sugestões de calendários com quatro opções, nas quais atividades são apresentadas de maneira diferenciada, e planejamento de atividades em sala de aula.	Apresentação de proposta pedagógica aos docentes.	Documento com referencial teórico-curricular; promove encontros com equipes supervisoras para planejamento de atividades.	Anuncia apoio no gerenciamento de projetos.
Propostas de avaliação	Ofertadas presencialmente e à distância, com suporte técnico para as avaliações governamentais.	Sistema de análise de simulados, com produção de avaliações de alunos por disciplina, análise de dados e produção de relatório. O sistema inclui o estabelecimento de ranking de desempenho em relação a uma disciplina específica, ou unidade escolar. Geração de registros como “boletim do estudante” e ábaco de ranking para uso por gestores (a oferta do serviço depende do contrato firmado).	Avaliação educacional e institucional (avaliação de desempenho; questionário/fatores associados; diagnóstico) via serviço denominado Assessoria Avalia Educacional. Fornece também Modelos de avaliações bimestrais para docentes.	Avaliação institucional; avaliação de resultados dos estudantes em testes; avaliação de fatores associados; análise comparativa e diagnóstico. Os resultados são compilados em relatórios “sigilosos”.	Sistema de Monitoramento Educacional do Brasil (SIMEC): ferramenta de gestão das informações educacionais que “possibilita monitorar os resultados alcançados e propicia o desenvolvimento de planos de ação para o avanço na qualidade de ensino em cada município”. O sistema oferece ainda avaliações de desempenho de estudantes, segundo os padrões da Prova Brasil

					(MEC).
Etapas da Educação Básica para as quais os produtos e serviços são produzidos.	Educação Infantil e Ensino Fundamental.	Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio E Pré-Vestibular.	Educação Infantil, Ensino Fundamental e Pré-Vestibular.	Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.	Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Fontes: NETNAME, on-line; SISTEMA ANGLO, on-line; SISTEMA UNO, on-line; OBJETIVO, on-line; Editora Positivo; ADRIÃO et al, 2009; 2013

A utilização de recursos virtuais constitui-se como uma característica dos serviços oferecidos. Materiais de orientação são disponibilizados *on-line* para os profissionais das redes contratantes pelos cinco grupos pesquisados. Em todos os casos, as páginas dos sistemas privados anunciam assessorias e apoio mediante o acesso a seus portais.

Dois sistemas, Anglo e Uno Público, todavia, informam fornecer manuais aos docentes com orientações teóricas. O catálogo de vendas do Sistema Anglo de Ensino apresenta o Manual do Professor como material produzido pelos próprios autores das apostilas elaboradas para os alunos, com a preocupação de explicar ao docente a fundamentação teórica das atividades propostas, bem como indicar sugestões de leituras e novas atividades para aprofundamento.

Os materiais produzidos para os estudantes recebem nomes diferenciados: “livros integrados”, “material didático”, “material em módulos”. Em comum guardam a característica de compilar conteúdos de diferentes disciplinas curriculares, organizados de acordo com períodos, que podem ser bimestrais ou trimestrais. As empresas indicam, ainda que de maneira breve, referenciais que teriam orientado a elaboração dos materiais didáticos: currículo em espiral, construtivismo, sociointeracionismo. Apenas o NAME anuncia produzir materiais e serviços com distintas orientações teóricas e ênfases, deixando a critério do gestor contratante a escolha dos referenciais. Os anúncios possibilitam depreender que as referências a orientar a confecção dos produtos são tão distintas como a perspectiva sociointeracionista e a tecnicista.

Esta pesquisa não tomou por objeto de análise as orientações teóricas dos produtos e serviços comercializados, todavia, considerando a ênfase comum dada pelas empresas ao processo de planejamento, rotinização, padronização das atividades e cumprimento de tarefas, lê-se com muito cuidado as afirmações relativas a perspectivas teóricas que valorizam a autonomização dos sujeitos e o papel mediador dos docentes.

As orientações para a organização do ensino indicam que todas as empresas fornecem materiais, virtuais ou não, para que as aulas sejam organizadas segundo os materiais fornecidos aos estudantes. O catálogo de vendas do Sistema Anglo de Ensino indica, inclusive, modelos de calendários anuais com distribuição de conteúdos para cada um dos dias de atividade letiva, com a ressalva de “dias livres”. Na página do Anglo, encontra-se o papel relevante no planejamento escolar do material “Calendário”.

Há também os serviços de planejamento, como os encontros com supervisores oferecidos pelo Grupo Objetivo, ou a gestão de projetos a serem desenvolvidos nas escolas públicas, serviço passível de ser adquirido junto ao Grupo Positivo.

No que se refere à organização do ensino, a delegação de responsabilidades na construção da política para o setor privado (BEZERRA, 2008) evidencia-se no processo de planejamento do trabalho pedagógico em diferentes “graus”, podendo chegar à gestão de projetos no interior da rede pública.

As avaliações propostas, tal como as orientações para a organização do ensino, indicam que os grupos se preparam para, ao comercializar produtos e serviços, incidir sobre todos os aspectos envolvidos no trabalho pedagógico: podem ser adquiridos desde modelos de avaliações de alunos e criação de sistemas de informação até complexos esquemas de ranqueamento.

5. O MERCADO DE EDUCAÇÃO PÚBLICA NA MÍDIA

Em paralelo ao mapeamento da presença dos sistemas privados de ensino nos municípios brasileiros, focalizada neste estudo, buscou-se mapear a frequência de anúncios, em mídia especializada na área de educação, dos sistemas de ensino das cinco empresas estudadas. Outro ponto de análise foi a presença dessas empresas no conteúdo editorial de mídias especializadas em educação e em mercado e em que perspectiva elas são citadas.

Interessa-nos mapear os investimentos destas empresas em publicidade, o potencial de exposição de gestores e professores a estes anúncios e, ainda, as possíveis correlações entre as empresas de mídia e as empresas produtoras de sistemas privados de ensino.

Para isso, foram realizados levantamentos de inserções publicitárias e editoriais em cinco veículos de comunicação: o jornal Valor Econômico, por ser o maior do país com foco específico na área de negócios²¹; as revistas voltadas para a área de educação Nova Escola e Gestão Escolar, ambas editadas pela Fundação Vitor Civita, ligada ao Grupo Abril; e as revistas Educação e Escola Pública, produzidas pela Editora Segmento. Tratam-se das quatro maiores revistas segmentadas de educação no país.

Caracterizaremos cada uma das empresas de mídia considerando-se os mesmos critérios utilizados para as empresas educacionais. As informações acerca dos grupos responsáveis pelas publicações, assim como informações sobre o perfil do público e da circulação das revistas e do jornal, foram levantadas nos sítios oficiais das editoras na rede mundial de computadores, em estudos anteriores, em publicações especializadas na área de negócios de mídia, junto à Associação Nacional de Jornais (ANJ), ao Instituto Verificador de Comunicação (IVC) e às informações disponibilizadas pelas próprias editoras a anunciantes.

5.1. Caracterização das empresas de mídias e publicações

5.1.1. Fundação Victor Civita: responsável pela publicação das revistas Nova Escola e Gestão Escolar

²¹ De acordo com levantamento do Instituto Verificador de Comunicação (IVC) divulgado pela Associação Nacional de Jornais (ANJ), o jornal Valor Econômico foi o 18º mais lido do país em 2013, com uma tiragem média diária de 58.539 exemplares (informação disponível em <http://www.anj.org.br/maiores-jornais-do-brasil>; acessado em 15/10/2014). A publicação é, no entanto, a primeira do ranking cujo projeto editorial é mais claramente voltado à área de negócios, como será explicitado em sua caracterização.

Histórico

O Grupo Abril, conforme já mencionado neste estudo, tem ampliado progressivamente sua atuação na área educacional por meio da Abril Educação S.A. A história do Grupo, porém, está fortemente ancorada na área de mídia, sendo ainda hoje, apesar do redirecionamento de boa parte dos investimentos para a área educacional, um dos maiores grupos de comunicação da América Latina. Neste setor, o Grupo controla a Abril Mídia (composta pela Editora Abril, Negócios Digitais, Abril Gráfica e CasaCor) e a DGB, holding de distribuição e logística que reúne seis empresas que operam nessas áreas: Dinap, Entrega Fácil, FC, Magazine Express, Treelog e Total Express.

De acordo com informações do Grupo em sua página na internet, a Abril está “empenhada em contribuir para a difusão de informação, cultura e entretenimento, para o progresso da educação, a melhoria da qualidade de vida, o desenvolvimento da livre iniciativa e o fortalecimento das instituições democráticas do país”²². Seu principal objetivo é continuar a “desenvolver a maior empresa editorial brasileira, mantendo-a lucrativa, inovativa, integrada e diversificada, criando, fabricando e comercializando publicações da melhor qualidade editorial e gráfica para o maior número possível de indivíduos e entidades em todo o Brasil e – secundariamente – demais países de língua portuguesa”. Ela pretende, nos termos divulgados em seu site institucional, “ser a companhia líder em multimídia integrada, atendendo aos segmentos mais rentáveis e de maior crescimento dos mercados de comunicação e educação”.

Desde 1985, opera ao lado do Grupo Abril a Fundação Victor Civita (FVC), que leva o nome do fundador do grupo e é responsável pela edição e publicação das revistas Nova Escola e Gestão Escolar, aqui analisadas. Segundo informações de sua página na internet, a FVC objetiva “contribuir para a melhoria da qualidade da Educação Básica no Brasil, produzindo conteúdo que auxilie na capacitação e valorização de professores e gestores e influencie políticas públicas”²³. Além das revistas, as atividades desenvolvidas incluem a realização do Prêmio Educador Nota 10 e estudos e pesquisas educacionais.

No ano de 1986, logo após sua criação, a FVC passou a publicar a revista Nova Escola. O editorial da edição de lançamento da revista trazia como seus objetivos: “fornecer à professora informações necessárias a um melhor desempenho de seu trabalho; valorizá-la; resgatar seu prestígio e liderança junto à comunidade; integrá-la ao processo de mudança que

²² Informação disponível em <http://grupoabril.com.br/pt/missao-e-valores>. Acessado em 25/10/14

²³ Disponível em <http://www.fvc.org.br/missao.shtml>. Acessado em 25/10/14

ora se verifica no país; e propiciar uma troca de experiências e conhecimentos entre todas as professoras brasileiras de 1º grau".

A Fundação Victor Civita recebeu toda a herança em dinheiro disponível em contas bancárias, ações ou propriedades pessoais após a morte de seu fundador, em 24 de agosto de 1990. Naquele ano, seu filho, Roberto Civita, assumiu a presidência da FVC, então mantida pela Abril e pela Gerdau S.A., empresa brasileira do ramo siderúrgico. Em abril de 1988, a Fundação lança a revista Sala de Aula, voltada para o ensino médio - na época, 2º grau -, já que a revista Nova Escola era voltada a professores do ensino fundamental - 1º grau. De acordo com o histórico disponível na página da Fundação Victor Civita na internet, por conta das "crises econômicas da era Collor", a publicação foi encerrada em dezembro de 1990.

Oito anos depois, é lançada a revista Veja na Sala de Aula, fruto de uma parceria entre a FVC e a revista Veja, publicação de maior circulação do Grupo Abril e a maior revista semanal do País, que passaria, então, a contemplar o público de professores de ensino médio. A publicação assim propunha seus objetivos: "transforma a notícia em matéria didática, fornecendo um novo instrumento de ensino e aprendizado a milhares de estudantes e professores no país inteiro". Assim, as reportagens da revista Veja eram analisadas e, de acordo com a seleção da equipe de Nova Escola e com os conteúdos curriculares para o ensino médio, eram propostos, por consultores, planos de aula para serem utilizados pelos professores. Além disso, a Veja na Sala de Aula oferece assinaturas da revista Veja para as escolas: a escola recebe 14 exemplares da edição semanal da revista, durante as 40 semanas do ano letivo, para trabalhar os conteúdos sugeridos pelos planos de aula. A iniciativa perdurava até o fechamento desta pesquisa, mas agora somente em formato *on-line*.

Ainda em 1998, é lançada a versão digital da revista Nova Escola (www.novaescola.org.br). Além do conteúdo da revista, foi criado um espaço de debate sobre questões pedagógicas. Em outubro do mesmo ano, acontece a primeira edição do Prêmio Victor Civita - Professor Nota 10 (que depois mudaria para o nome atual, Educador Nota 10), criado para "identificar e valorizar professores que adotam práticas exemplares em sala de aula", segundo a página da Fundação na internet.

A área de Estudos e Pesquisas Educacionais da Fundação Victor Civita é criada em janeiro de 2009, com o intuito de "gerar recomendações práticas e aplicáveis às escolas e redes de ensino brasileiras" e disseminar as informações pesquisadas e produzidas. Em abril do mesmo ano, é lançada a revista Gestão Escolar, voltada para coordenadores pedagógicos e diretores escolares, publicada até o fechamento desta pesquisa. Em 2013, a revista Gestão

Escolar ganha também versão digital, mas mantém a impressa, alvo de levantamento deste estudo. Em 2014, contudo, a versão impressa é extinta e a revista migra totalmente para a versão digital.

Caracterização

A Fundação Victor Civita tinha como presidente, em 2014, Victor Civita Neto e como vice Giancarlo Civita, presidente executivo do Grupo Abril, ambos netos de Victor Civita e filhos de Roberto Civita. São ainda conselheiros da Fundação: Roberta Anamaria Civita, irmã de Giancarlo e Civita Neto; Alia Carol Civita; Jorge Gerdau Johannpeter, presidente do conselho de administração do Grupo Gerdau e bisneto de João Gerdau - o fundador da empresa -; Beatriz Gerdau Johannpeter, membro do Comitê Executivo do Instituto Gerdau, presidente do Conselho de Governança do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), membro do Conselho de Governança do Movimento Todos Pela Educação, e filha de Jorge; Claudio de Moura Castro, economista, ex-Chefe da Divisão de Programas Sociais do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e atual presidente do Conselho Consultivo da Faculdade Pitágoras, da Kroton Educacional; Fábio Colletti Barbosa, presidente do Grupo Abril e membro do Conselho da UN Foundation, do Instituto Empreender Endeavor e do Instituto Ayrton Senna; e Marcos Magalhães, presidente do Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação (ICE), presidente do Conselho do Instituto de Qualidade no Ensino (IQE) e membro do Conselho do Instituto Fernando Braudel de Economia Mundial.

A diretoria executiva, em 2014, era de Angela Dannemann, membro do Conselho de Governança do GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas), do Conselho Curador do Fundo da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN-IAF), membro da Associação Brasileira de Avaliação Educacional (ABAVE) e da American Evaluation Association.

Financiamento e mercado

De acordo com o relatório anual de 2013 da Fundação Victor Civita (FVC), os recursos foram oriundos de quatro fontes: receita de atividades, doações, receitas financeiras e incentivos fiscais. Além disso, conforme já mencionado, a FVC recebeu toda a herança em dinheiro de que seu fundador, Victor Civita, dispunha em contas bancárias, ações ou propriedades pessoais após a sua morte, em 24 de agosto de 1990.

Por meio de buscas realizadas no Diário Oficial da União (DOU), foi encontrado, na edição de 31 de dezembro de 2013²⁴, extrato de contrato no valor de R\$ 2.529.630,60 entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) - contratante - e a Fundação Victor Civita, contratada, para aquisição da revista Nova Escola, para atendimento do Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE). Tal contratação se deu com fundamento no inciso I do artigo 25 da Lei 8.666/93, que prevê inexigibilidade de licitação “para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo” mediante comprovação do órgão contratante.

Revista Nova Escola

Com 1,8 milhão de leitores, de acordo com a Projeção Brasil de Leitores Marplan 2013, e com média de circulação de 524 mil exemplares entre janeiro e dezembro de 2013, a revista Nova Escola é a maior revista mensal do país e a segunda de maior circulação, atrás somente da revista Veja, também do Grupo Abril, além de ser a maior revista brasileira de educação, voltada para os professores da educação básica. De acordo com o Tracking Ipsos 2013, 68% dos leitores/professores utilizam a revista como referência para planejar aulas e 76% deles afirmam ter mudado sua prática em sala de aula a partir da leitura da revista, informa material para anunciantes disponível no site da própria revista.

O site da revista Nova Escola é composto principalmente pelos planos de aula e sequências didáticas para Ensino Fundamental e Ensino Médio, por blogs temáticos (sobre sexualidade, tecnologia e Educação de Jovens e Adultos), vídeos e outros recursos multimídia. Segundo dados do Relatório Anual de 2013 da Fundação Victor Civita, foram em média 1,1 milhão de visitantes únicos por mês e 70 milhões de páginas vistas, além de terem 400 mil seguidores nas redes sociais e 2,1 milhões de visualizações no Youtube.

Revista Gestão Escolar

Por sua vez, a revista Gestão Escolar destaca, em edições digitais bimestrais, conteúdos voltados para os gestores escolares: diretores de escolas, coordenadores pedagógicos e orientadores educacionais. Em 2013, foram 50 mil exemplares de circulação média da revista. Além disso, de acordo com o Tracking Ipsos 2013, 69% dos leitores/gestores afirmam ter mudado sua prática na gestão a partir da leitura da revista e 88%

²⁴ Disponível em <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/64491789/dou-secao-3-31-12-2013-pg-209/pdfView>. Acessado em 25/10/14

dos leitores/gestores utilizam a revista como referência para suas atividades, conforme o relatório anual da FVC²⁵. O site da revista gerou, em 2013, 110 mil visitantes únicos por mês, 5 milhões de páginas vistas no ano. A publicação tem ainda mais de 59 mil fãs no Facebook.

5.1.2. Editora Segmento: responsável pela publicação das revistas Educação e Escola Pública

Histórico

A Editora Segmento Ltda foi fundada no ano de 1993 pelos jornalistas Rita de Cassia Martinez e Edmilson Gomes Cardial como uma empresa de capital privado focada no mercado de produção editorial para segmentos diversos e comunicação empresarial e corporativa. Segundo o site da empresa, a editora “tem como principais características a aposta no bom jornalismo, o senso empreendedor e uma fina percepção do mercado”²⁶.

A primeira publicação da editora veio já em 1994, com a revista Cidades. A publicação bimestral, com tiragem 25 mil exemplares, era focada em questões da administração pública. Em cinco anos de existência, segundo informações da própria editora ao site da Associação Brasileira de Comunicação Empresarial (Aberje), a Segmento chegou a um número de 18 títulos e 14 publicações corporativas, que somariam uma tiragem acima de 500 mil exemplares. Entre os títulos da editora, podemos separar os títulos próprios e os títulos produzidos por pedido de clientes, dentre os quais está a revista Educação, produzida para o Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino no Estado de São Paulo (Sieeesp), com uma tiragem inicial de 40 mil exemplares. No quadro 02, há um resumo dos principais títulos e clientes em 1998.

Quadro 02 - Títulos próprios e de clientes da Editora Segmento em 1998

Título	Cliente	Tema	Periodicidade	Tiragem
DBM	Editora Segmento	Database Marketing, Marketing Direto, Marketing de Fidelização	Bimestral	12 mil
Cidades	Editora Segmento	Administração	Bimestral	25 mil

²⁵ Disponível em <http://www.fvc.org.br/pdf/relatorio-anual-2013.pdf>. Acessado em 25/10/2014

²⁶ Disponível em <http://www.editorasegmento.com.br/>. Acessado em 20/10/14

		pública		
Ser Humano	Associação Brasileira de Recursos Humanos	Recursos humanos, carreiras e gestão empresarial	Mensal	18 mil
Metalurgia & Materiais	Associação Brasileira de Metalurgia e Materiais	Siderurgia	Mensal	12 mil
Automação	EAN Brasil	Negócios e automação comercial	Mensal	40 mil
Dr. Estilo	Libbs Farmacêutica Ltda	Estilo de vida e lazer dirigido a médicos	Bimestral	52 mil
Saúde Equina	Editora Segmento	Veterinária equina	Bimestral	5 mil
Automação Hospitalar	EAN Brasil	Automação Hospitalar	Bimestral	9 mil
Puro Sangue Inglês	Associação Brasileira dos Criadores do Cavalo de Corrida	Cavalos de raça Puro Sangue Inglês	Bimestral	8 mil
França Brasil	Câmara de Comércio França-Brasil	Economia e negócios de interesse dos dois países	Mensal	13 mil
Ensino Superior	Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo	Ensino universitário	Mensal	10 mil
Guia Nacional de Fornecedores	EAN Brasil	Guia de fornecedores de automação comercial	Anual	43 mil
Viver Psicologia	Editora Psicologia e Saúde Ltda	Psicologia, Psiquiatria, Neurociência e Psicossomática	Mensal	30 mil
Paparazzi	Paparazzi Estúdio Fotográfico Ltda	Fotografia	Bimestral	18 mil
Livro de Reprodutores	Editora Segmento	Catálogo de garanhões da raça Puro-Sangue Inglês	Anual	2 mil
Revista Paulista de Pediatria	Sociedade de Pediatria de São Paulo	Artigos científicos sobre pediatria	Trimestral	10 mil
O Prefeito	Problem Solver	Administração pública	Semanal	10 mil
Educação	Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino no Estado de	Ensino fundamental e médio	Mensal	40 mil

	São Paulo			
--	-----------	--	--	--

Fonte: os autores, a partir de dados da Aberje

Ainda no final dos anos 1990, a Segmento lançou uma série de publicações na área educacional, dando tratamento jornalístico a temas de língua portuguesa e matemática. De acordo com o site da editora, as publicações passaram a ser adotadas como modelos pelo Ministério da Educação, que passou a distribuir “os títulos Língua Portuguesa e Cálculo para mais de 120 mil escolas públicas do país”. Ainda segundo a Segmento, os títulos são realizados em parceria com instituições e profissionais de referência no ensino superior brasileiro, “muitos deles são utilizados em cursos de graduação e pós-graduação nas áreas de pedagogia e licenciaturas”, diz a editora em sua página na internet.

Em 2001, a Ediouro Publicações Ltda associou-se à Editora Segmento Ltda numa *joint-venture* para a compra da Editora Duetto, dando origem à Ediouro, Segmento - Duetto Editorial Ltda. A sociedade foi mantida até o início de 2014, quando houve a decisão dar fim às atividades da Duetto, a partir do interesse da própria Segmento em incorporar alguns dos títulos da editora. Com a decisão de acabar com a Duetto, passaram a ter selo da Editora Segmento as publicações Cabelo&Cia, Mente Cérebro, Scientific American Brasil, Havard Business Review Brasil, Política Externa, Pais&Filhos e História Viva, além de algumas coleções, fascículos e publicações de cursos editados pela Duetto.

Também fazem parte do catálogo atual da editora a revista Educação Infantil, último título lançado pela empresa, segundo seu site, no ano de 2012, e guias voltados a estudantes e anuários setorializados como os títulos EAD (Educação a Distância), Pós-Graduação & MBA, Vestibular e Carreira, Cursos Tecnólogos e o guia Boa Escola para seu Filho. Recentemente as informações destes guias foram reunidas no portal www.guiasdeeducacao.com.br, que conta com notícias e um sistema de buscas que, nas palavras da editora, “permite ao estudante procurar o curso e a instituição mais adequados às suas necessidades, nas mesmas áreas dos guias impressos publicados pela Segmento”.

No tema de educação, a Editora Segmento também já produziu as publicações especiais Desafios Matemáticos e Lição de Casa (ambas suplementos da revista Cálculo); e para a revista Educação produziu os especiais Tecnologia, Educadores Brasileiros, Biblioteca do Professor, Literatura Infantil, Neuro Educação, Educação Infantil 2011, Biblioteca 2012, Educação Infantil 2009, Pedagogia Contemporânea, Guia da Alfabetização, História da Pedagogia, Didática, Educação e Psicologia, Grandes Temas e Cultura e Sociologia da

Infância. A revista Escola Pública já teve suplemento especial sobre Avaliação; e a revista Língua Portuguesa, sobre Tradução e Linguagem, Sala de Aula, Especial Vendas, Guia da Língua, Cinema e Linguagem, Guia da Nova Ortografia, Psicanálise e Linguagem, Redação, Religião e Linguagem e o Guia Vestibular Enem.

Capital e Financiamento

Do ponto de vista jurídico, a Editora Segmento Ltda é uma sociedade empresarial limitada, sem capital aberto. Atualmente preside a empresa o jornalista Edmilson Gomes Cardial e fazem parte do comitê diretivo Carolina Martinez, Márcio Gonçalves Cardial, Miriam Cordeiro, Rita de Cássia Martinez e Rubem Barros.

Revista Educação

A revista foi criada em maio de 1997 como uma publicação mensal e segmentada, produzida para o Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino no Estado de São Paulo (Sieeesp) pela Editora Segmento. Segundo o site da revista, de sua criação a 2002, a publicação foi dirigida pelo professor e jornalista Marco Antonio Araujo. De 2002 até o início de 2005, a direção editorial foi da jornalista Carolina Costa. Na sequência, o professor e crítico de cinema Sérgio Rizzo esteve à frente da redação, até 2006. De 2007 até agosto de 2011, a direção foi assumida pelo jornalista Rubem Barros. Ainda segundo o site da revista, o jornalista Gilberto Dimenstein, membro do conselho editorial do jornal Folha de S.Paulo, do Grupo Folha, foi consultor editorial da publicação no ano de 2003.

Em material voltado a anunciantes²⁷, a editora Segmento afirma que a revista Educação é “direcionada a profissionais da área educacional de ensino básico, tanto da rede pública quanto da particular. Educadores, gestores e outros profissionais da área podem acompanhar mensalmente as principais questões relacionadas a políticas públicas, inovações no setor, economia, literatura, pedagogia e cultura”. Sua missão é “promover uma reflexão crítica sobre práticas e políticas educacionais, refletir sobre dimensões da educação e o lugar que cabe à escola e ao ensino formal nesse processo”, abordando temas como “gestão e infraestrutura educacional, formação docente, currículo escolar, leitura e letramento linguístico, matemático e pedagógico; tendências e experiências nos vários sistemas educacionais do mundo; sociedade, diversidade e escolarização, história e filosofia da educação”.

²⁷ Disponível em <http://revistaeducacao.uol.com.br/textos/fixos/anuncie-226852-1.asp>. Acessado em 25/10/2014

De acordo com o mesmo material, a revista Educação tem uma tiragem mensal média de 27 mil exemplares, sendo 63% distribuída via mailing direcionado, 16% com venda em bancas, 15% com assinaturas e 6% com distribuição em eventos. Mais da metade (56%) dos leitores concentram-se na região Sudeste do país, seguidos pela região Nordeste (16%), Sul (15%), Centro-Oeste (10%) e Norte (3%). A publicação não passa por aferição do Instituto Verificador de Comunicação (IVC).

A revista possui também um site na internet, que manteve em 2014 uma média mensal de acesso de 164 mil visualizações de página e 115 mil visitantes únicos. Nas redes sociais, Twitter e Facebook, possuía, respectivamente, cerca de 36 mil e 200 mil seguidores no início de 2015.

Escola Pública

A publicação bimestral foi criada pela Editora Segmento em 2007, com o objetivo de “suprir a carência de informações e de referências na implantação de políticas que possibilitem o acesso universal à educação pública e garantam a melhoria de sua qualidade” para gestores de escolas e redes públicas de ensino. A revista publica entrevistas com especialistas, reportagens sobre “boas práticas” nas redes e escolas brasileiras, dicas e serviços para auxiliar na gestão política e de pessoal, faz indicações de livros e sites, elabora notícias sobre indicadores, avaliações e programas governamentais e publica depoimentos de gestores.

De acordo com material promocional para anunciantes disponível no site da revista²⁸, a Escola Publica tem uma tiragem mensal média de 25 mil exemplares, sendo 6.360 distribuídos a diretores de escolas públicas, 5.570 à totalidade dos prefeitos do País e mais 5.570 à totalidade dos secretários municipais e educação, outros 4.000 seriam distribuídos em eventos da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), 1.950 a secretarias estaduais de educação, 650 a secretarias municipais de educação de capitais estaduais, 300 ao próprio Ministério da Educação, 300 ao Congresso Nacional e mais 300 a conselhos de educação de estados e municípios.

A revista possui ainda plataformas virtuais. Seu portal na internet teve, em 2014, uma média mensal de 22 mil visitantes únicos por mês e de 31 mil visualizações de página. Suas redes sociais, Twitter e Facebook, por sua vez, tinham, no início de 2015, cerca de 6.800 e 8.200 seguidores, respectivamente.

²⁸ Disponível em <http://revistaescolapublica.com.br/textos/fixos/anuncie-252489-1.asp>. Acessado em 25/10/2014

5.1.3. Jornal Valor Econômico

Histórico

Fundado no dia 2 de maio de 2000, o jornal Valor Econômico é resultado de uma parceria entre as empresas InfoGlobo - do Grupo Globo, o maior do país na área de comunicação - e o Grupo Folha, com um investimento inicial de R\$ 50 milhões. Em entrevista à pesquisadora Hérica Lene, o primeiro diretor de redação do Valor, Celso Pinto, relatou detalhes sobre a formação do jornal: “a ideia do Valor Econômico surgiu a partir de dois projetos independentes, um do grupo Folha e outro do Grupo Globo. As duas empresas, independentemente, tinham projetos de fazer alguma coisa na área econômica. As duas fizeram um esforço comum e, a partir daí, decidiram estruturar outra empresa – o Valor – cujo controle acionário é dividido igualmente. De acordo com as pesquisas, havia demanda por mais informação econômica de qualidade” (LENE, 2004, p.83).

Segundo notícia do jornal Folha de São Paulo, do dia 2 de maio de 2010, o jornal Valor Econômico “surgiu a partir da expectativa de que a expansão da Bolsa de Valores impulsionaria o noticiário econômico. E foi o que aconteceu. O valor de mercado das empresas listadas na Bovespa saltou de R\$ 441 bilhões em 2000, ano em que o jornal chegou às bancas, para R\$ 2,3 trilhões no ano passado [2009]” (Folha de S.Paulo, *on-line*, 02/05/2010).

Mercado

A Valor Econômico S.A é uma empresa de capital fechado, na qual o capital social está dividido em 50% para o Grupo Folha e 50% para a empresa InfoGlobo. Segundo matéria do jornal Folha de São Paulo do dia 2 de maio de 2010²⁹, “a Valor Econômico S.A, empresa que edita o jornal "Valor", exibiu um faturamento de R\$ 166 milhões” em 2009, e um “crescimento de 12% sobre o ano anterior, apesar da crise econômica mundial. O lucro líquido foi de R\$ 16,5 milhões”. De acordo com informações do portal Meio & Mensagem em 2012³⁰, o jornal aumentou em 20% seu faturamento publicitário com relação ao ano anterior, recebendo anúncio de 355 marcas.

O Grupo Globo, maior conglomerado de mídia do país, é formado pelas seguintes empresas: Rede Globo de Televisão (cinco emissoras próprias e 116 afiliadas), Globosat

²⁹ Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0205201011.htm>. Acessado em 05/10/14

³⁰ Disponível <http://www.meioemensagem.com.br/home/midia/noticias/2013/01/07/Publicidade-do-Valor-cresce-20-porc-em-2012.html>. Acessado em 05/10/14

(programadora de canais por assinatura, com 18 canais), Infoglobo (empresa que possui jornais O Globo, Extra e Expresso e tem participação no jornal Valor Econômico e Planeta Móvel), Sistema Globo de Rádio (rede com 12 emissoras próprias e 116 afiliadas) e Fundação Roberto Marinho (fundação sem fins lucrativos), Som Livre (gravadora musical) e Globo.com (portal de notícias online).

Com capital fechado, o conglomerado está estimado em US\$ 28,9 bilhões, segundo publicação da revista Forbes do dia 13 de maio de 2014³¹, e pertence aos irmãos Roberto Irineu Marinho, João Roberto Marinho e José Roberto Marinho. Com base nas receitas publicitárias de 2011, a pesquisa da Top Thirty Global Media Owners divulgou que o Grupo é a 17ª maior empresa de mídia do mundo, estando, à época, na frente de empresas como Televisa, Microsoft e Facebook³².

A história do Grupo passou pelo lançamento do jornal “O Globo” em 1925, pela inauguração da primeira Rádio Globo, em 1944, pela outorga de concessão para o funcionamento de um canal de televisão, em 1957, até a sua criação, em 1965, e sobre os diversos produtos daí decorrentes: tais como as telenovelas, o telejornalismo, o cinema, bem como sobre a sua participação no mercado internacional, sua atuação em outros meios além da TV Aberta, como a Internet, o Rádio, o Cinema, a TV a Cabo, a indústria fonográfica, a imprensa escrita, etc (SANTOS e CAPPARELLI, 2005).

Na área de educação, o Grupo Globo desenvolve, em parceria com o Fundo das Nações para a Infância (UNICEF), o projeto Globo Educação. Segundo divulgação em seu próprio portal, o projeto “tem o objetivo de mobilizar a sociedade brasileira para uma educação pública de qualidade, por meio de um conjunto de ações que envolve campanhas, debates, seminários, reportagens, entre outros”.

Além disso, em 1977, o então presidente do Grupo Globo, Roberto Marinho, criou a Fundação Roberto Marinho. De acordo com o site de memória do jornalista, a Fundação é voltada para a educação e o conhecimento, tendo como principal projeto o Telecurso – programa de ensino à distância produzido e veiculado pela emissora desde 1978.

Já o Grupo Folha controla o jornal com a segunda maior circulação média do país, a Folha de São Paulo, e a maior empresa brasileira de conteúdo e serviços de internet, o portal UOL. O Grupo possui, também, além de 50% do jornal Valor Econômico, a maior gráfica

³¹ Disponível em <http://www.forbes.com/sites/andersonantunes/2014/05/13/the-15-richest-families-in-brazil/>. Acessado em 05/10/14

³² Disponível em <http://www.meioemensagem.com.br/home/midia/noticias/2013/06/13/Google-e-maior-empresa-de-midia-do-mundo.html>. Acessado em 05/10/14

comercial do país, gráfica Plural, o diário Agora, o instituto de pesquisa Datafolha, a editora de livros Publifolha e a agência de notícias Folhapress, entre outros.

O início do Grupo Folha se deu em 1921 com a inauguração do jornal Folha da Noite, em São Paulo, sendo seguido pelos jornais Folha da Manhã (1925) e Folha da Tarde (1949). No ano de 1960, as três publicações foram reunidas dando origem ao jornal Folha de São Paulo, tendo como proprietário o advogado José Nabantino Ramos.

No ano de 1962, após uma greve de jornalistas ocorrida no ano anterior, o jornal Folha de São Paulo foi adquirido pelos empresários Carlos Caldeira Filho e Octavio Frias de Oliveira. Em 1968, o diário passou a ser o primeiro jornal da América Latina a ser impresso em sistema offset e, a partir de 1986, tornou-se o jornal de maior circulação em todo o país – marca que manteve até o ano de 2013, quando foi superado pelo jornal mineiro Super Notícia.

Com o fim da sociedade entre Carlos e Octavio, em 1991, a Folha de São Paulo passou a pertencer exclusivamente à família Frias, que já possuía, desde meados da década de 1980, a operação executiva do jornal nas mãos de Luiz Frias e Otávio Frias Filho, respectivamente, como presidente e diretor editorial do Grupo Folha.

No ano de 1996, foi lançado o provedor de conteúdo e de acesso à internet UOL, uma empresa de capital aberto de propriedade majoritária do Grupo Folha, tendo ações do grupo de telefonia Portugal Telecom e outros investidores.

Caracterização da publicação

A versão impressa do jornal Valor Econômico possui circulação de segunda a sexta-feira, além de cinco anuários, 30 revistas e 70 suplementos especiais. Diariamente, o periódico publica cinco cadernos com notícias, artigos e análises do mercado econômico do Brasil e do mundo. Atualmente o jornal é o maior veículo de negócios, economia, finanças e legislação do país. Segundo informações do Instituto Verificador de Circulação (IVC), relativas ao ano de 2013, o jornal é o 18º de maior circulação no Brasil, com tiragem média de 58.539 exemplares. De acordo com pesquisa encomendada pelo jornal ao Ipsos Marplan – instituto de pesquisa de mercado -, o número total de leitores do Valor, considerando também o portal da internet, passou de 296 mil no primeiro trimestre de 2012 para 418 mil no terceiro trimestre, o que configura um aumento de 30%.

Em seu portal *on-line*, o jornal afirma que sua missão editorial é “oferecer aos leitores um panorama abrangente e confiável do que ocorre no país, principalmente na esfera

produtiva, para auxiliar a tomada de decisões dos agentes econômicos e para servir de orientação ao público em geral”.

O jornal possui como diretora de redação a jornalista Vera Brandimarte. E, além da diretora, compõe seu conselho editorial: Aluizio Maranhão Gomes da Silva, Antonio Manuel Teixeira Mendes, Celso Pinto, João Roberto Marinho, Luiz Frias, Otavio Frias Filho e Roberto Irineu Marinho. Já no conselho de administração, participam: Antonio Manuel Teixeira Mendes, Luiz Frias, Marcello Henrique Monteiro de Moraes e Roberto Irineu Marinho.

Atualmente, o jornal contabiliza em sua apresentação institucional 421 mil leitores nas plataformas impresso e digital, afirmando que a ampla maioria de seu público-alvo pertence à classe A/B (90%), se interessa por tecnologia (86%) e exerce cargos de decisão (70%).

Quanto aos internautas que acessam à sua plataforma na internet, o jornal divulga que possuía até o mês de abril de 2014 a quantia de 28 milhões de visualizações de página, 965 mil visitantes únicos e cerca de 11 páginas acessadas por visita realizada.

5.2. Visão geral

No Quadro 03, é possível encontrar um quadro de resumo das cinco publicações analisadas, conforme público, periodicidade, tiragem, número de leitores e editora responsável:

Quadro 03 – Características e abrangência das publicações analisadas

Publicação	Periodicidade	Tiragem	Alcance virtual	Públicos-alvo	Editora responsável
Nova Escola	Mensal	524 mil	• Site: 1,1 milhão de visitantes únicos por mês e 70 milhões de visualizações de páginas • Redes sociais: 400 mil seguidores no Facebook e no Twitter e 2,1 milhões de visualizações no Youtube.	Professores	Fundação Victor Civita
Gestão Escolar	Bimestral	50 mil	• Site: 110 mil visitantes únicos por mês e 5 milhões de visualizações de páginas por ano • Redes sociais: 59 mil fãs no Facebook	Gestores escolares: diretores de escolas, coordenadores pedagógicos, e orientadores educacionais	Fundação Victor Civita
Revista Educação	Mensal	27 mil	• Site: 115 mil visitantes únicos por mês e 164 mil visualizações de página • Redes sociais: 36 mil seguidores no Twitter e 200 mil no Facebook	Profissionais da área educacional da educação básica pública e particular: educadores e gestores	Editora Segmento Ltda
Revista Escola Pública	Bimestral	25 mil	• Site: 22 mil visitantes únicos por mês e de 31 mil visualizações de página • Redes sociais: 6.800 seguidores no Twitter e 8.200 no Facebook	Diretores de escolas públicas, prefeitos, secretários municipais e educação, secretarias estaduais de educação, Ministério da Educação, Congresso Nacional e conselhos de educação	Editora Segmento Ltda

Jornal Valor Econômico	Diário	58,5 mil	• Site: 80,4 mil visitantes únicos por mês e 2,3 milhões de visualizações de página • Redes sociais: 682 mil seguidores no Twitter e 630 mil no Facebook	Atores ligados às áreas de negócios, economia, finanças e legislação	Valor Econômico S.A (Grupo Folha e Globo Corp)
-------------------------------	--------	----------	---	--	--

Fonte: os autores, com base em informações dos sítios oficiais das editoras na rede mundial de computadores e estudos da Associação Nacional de Jornais (ANJ) e do Instituto Verificador de Comunicação (IVC)

5.3. Frequência de anúncios em mídia especializada na área de educação

Para levantar a frequência das inserções publicitárias das cinco empresas que comercializam sistemas privados de ensino às redes públicas aqui estudadas - Objetivo/SOME, Santillana/Sistema Uno, Abril /Sistema Anglo de Ensino, Pearson/NAME e Positivo/SABE - analisamos as revistas segmentadas Nova Escola, Gestão Escolar, Educação e Escola Pública em suas versões impressas ao longo do ano de 2013, listando, por edição, o número de páginas dedicadas a anúncios publicitários das empresas e dos sistemas privados de ensino das referidas empresas, conforme indica as tabelas 03 e 04:

Tabela 03 – Número de páginas de anúncios publicitários, por empresa, nas revistas segmentadas estudadas 2013

Revista	Abril Educação	Objetivo	Positivo	Santillana	Pearson	Outras empresas
Nova Escola	22	11	24	0	0	41
Gestão Escolar	0	0	0	2	0	8
Educação	0	11	18	0	25	37
Escola Pública	0	9	7	0	6	15

Fonte: os autores a partir de levantamento nas referidas publicações

Tabela 04 – Número de páginas de anúncios publicitários, por sistema privado de ensino, nas revistas segmentadas estudadas 2013

Revista	Anglo	SOME	SABE	Uno Público	NAME
Nova Escola	0	4	8	0	0
Gestão Escolar	0	0	0	0	0
Educação	0	4	8	0	0
Escola Pública	0	4	4	0	6

Fonte: os autores a partir de levantamento nas referidas publicações

Cabe destacar, inicialmente, o grande volume de investimento das empresas produtoras de material didático-pedagógico nas revistas segmentadas de educação, sejam recursos voltados a anúncios publicitários de livros didáticos integrantes do Programa

Nacional do Livro Didático (PNLD), sejam voltados à disseminação de sistemas privados apostilados oferecidos às redes públicas e às escolas privadas. O segmento de sistemas apostilados, voltados para o setor público ou privado, é de longe o maior anunciante destas revistas, ocupando entre 70% e 90% do espaço publicitário nelas disponíveis.

Dentre as empresas em estudo, pudemos observar que o Grupo Positivo é o que mais investe em publicidade neste segmento de publicação, totalizando 49 páginas de anúncios ao longo do ano de 2013, nas revistas Nova Escola (24 páginas), Educação (18 páginas) e Escola Pública (7 páginas), voltados a disseminar seus sistemas de ensino e outros materiais educacionais e tecnológicos. Especificamente para a divulgação do seu sistema privado de ensino, o Sistema Aprende Brasil (SABE), foram 20 páginas, sendo 8 na revista Nova Escola, 8 na revista Educação e 4 na revista Escola Pública. Não foram encontrados anúncios do Positivo na revista Gestão Escolar.

A empresa Pearson aparece em segundo lugar, com um total de 31 páginas de anúncios em 2013, concentrados nas revistas Educação (25 páginas) e Escola Pública (6 páginas). Vale ressaltar, porém, que os anúncios feitos pela Pearson são, em sua maioria, referentes aos materiais COC ou Dom Bosco que não são direcionados às escolas públicas. Somente os anúncios feitos na revista Escola Pública (6 páginas) são dedicados à divulgação do sistema NAME.

Também com 31 páginas de anúncios em 2013, aparece o Objetivo, que distribuiu sua publicidade entre as revistas Nova Escola (11 páginas), Educação (11 páginas) e Escola Pública (9 páginas). Destes anúncios, 4 páginas em cada revista eram dedicadas à divulgação de seu sistema privado de ensino, as demais faziam propaganda da rede de colégios e do cursinho.

A Abril Educação não fez, em 2013, anúncios do sistema Anglo de Ensino as revistas pesquisadas. As 22 páginas de publicidade da Abril Educação (todas concentradas na revista Nova Escola) giravam em torno de materiais didáticos editados pelas editoras Ática e Scipione que, em sua maioria, integravam o PNLD.

Da Santillana, foram encontradas apenas duas páginas de publicidade, na revista Gestão Escolar, dedicadas à divulgação do “Prêmio Gestão Escolar”, realizado em parceria com a Fundação Santillana. Sobre o sistema Uno Público, nenhuma página de publicidade sequer foi encontrada nas quatro revistas pesquisadas no ano de 2013.

Por outro lado, mais 101 páginas das quatro revistas anunciavam materiais didáticos, em sua maioria de empresas cujas coleções integravam o PNLD, como FTD, Editora SM,

Editora Moderna, Editora do Brasil, entre outras; ou outros sistemas apostilados como o sistema Ari de Sá, sistema J. Piaget, Etapa, Poliedro, sistema Ético de Ensino (Editora Saraiva), entre outros.

5.4. Frequência de presença editorial em mídia de negócios e em mídia especializada na área de educação

Além de inserções de anúncios nos espaços publicitários das quatro publicações segmentadas em análise neste estudo (revistas Nova Escola, Gestão Escolar, Educação e Escola Pública), foram analisados os conteúdos editoriais destas revistas, bem como o conteúdo editorial do jornal Valor, com o objetivo de identificar o tratamento editorial dado por estes grupos de mídia aos sistemas privados e às empresas que os produzem.

Tabela 05 – Número de menções a empresas de sistemas privados de ensino no conteúdo editorial das revistas Nova Escola, Gestão Escolar, Educação e Escola Pública no ano de 2013

Revista	Anglo	SOME	SABE	Uno Público	NAME	Outros
Nova Escola	0	0	1	0	0	0
Gestão Escolar	0	0	1	0	0	8
Educação	0	0	2	0	0	2
Escola Pública	0	9	1	0	0	1

Fonte: Os autores a partir de levantamento nas referidas publicações

Conforme é possível verificar na Tabela 05, nas revistas segmentadas, voltadas a questões pedagógicas, de gestão escolar e teorias educacionais não é comum a presença de empresas ligadas à produção de materiais didáticos no conteúdo editorial, o que afasta, num primeiro momento, a hipótese de editoras ligadas a grupos empresariais que comercializam sistemas privados, como a Fundação Victor Civita, estarem se valendo diretamente de suas publicações para promoção de suas marcas no próprio conteúdo editorial.

As únicas menções a um sistema privado de ensino no conteúdo editorial destas publicações se deram com o Grupo Positivo. Ao longo de todas as edições do ano de 2013, o

grupo é citado uma única vez pela revista Nova Escola, na edição 264, de agosto, numa reportagem sobre métodos pedagógicos de ensino de Geografia, em que um trecho de um livro da editora é citado como exemplo. A revista Gestão Escolar também cita o Positivo uma única vez ao longo de 2013, em sua edição 29, de dezembro de 2013/janeiro de 2014. A citação ocorre numa seção de dicas de livros da área educacional, com a indicação de um livro da editora sobre responsabilidades docentes.

Já na revista Educação, foram duas as citações ao Grupo Positivo em seu conteúdo editorial ao longo de 2013, ambas na edição de número 199, de novembro daquele ano. As citações foram por meio de falas de representantes da empresa em matéria com o tema “Tecnologias para usar em sala de aula”, em que são entrevistados como especialistas.

Por último, a editora FTD aparece como fonte em outras duas reportagens, ambas na revista Educação, sendo uma sobre o PNLD e os livros digitais e outra com o título “Professores que assinam livros didáticos contam como é um mercado em expansão”. A editora Santillana/Moderna também aparece numa seção de dicas de livros na revista Escola Pública, com o livro "Regime de colaboração na educação".

A única referência direta aos sistemas privados de ensino no conteúdo editorial das publicações analisadas se dá na revista Escola Pública. Na edição de número 30, de dezembro de 2012/janeiro 2013, o Sistema Aprende Brasil, do Grupo Positivo, é citado numa matéria sobre tecnologia e educação. A reportagem inclui fala de representantes da empresa e faz referência direta ao sistema de ensino.

Vale lembrar que, em nenhum dos casos explicitados acima, há ligação direta entre o grupo empresarial que edita as publicações e o Grupo Positivo, responsável pela produção e venda do sistema privado de ensino.

No jornal Valor Econômico, foi analisada a presença das empresas em estudo apenas no conteúdo editorial da publicação. Considerando-se que a publicação é voltada para a área de negócios e que pretende ser uma versão brasileira do jornal *Financial Times*, conforme esperado, todas as 13 citações a sistemas privados de ensino ou empresas educacionais (oito à Abril Educação, uma ao Positivo, três à Pearson e uma à Pitagóras) foram feitas na perspectiva dos negócios, em geral, exaltando o crescimento do mercado e as novas fusões e aquisições que aconteceram ao longo dos anos. Em nenhuma das reportagens, a perspectiva do direito à educação ou a qualidade dos materiais é discutida.

Tabela 06 – Número de menções a empresas de sistema privados de ensino no conteúdo

editorial do jornal Valor Econômico ao longo do ano de 2013

Publicação	Abril Educação	Objetivo	Positivo	Santillana	Pearson	Outros
Valor Econômico	8	0	1	0	3	1

Fonte: Os autores a partir de levantamento nas referidas publicações

Outro caso que merece destaque é o Prêmio TOP Educação, que mistura conteúdo editorial e publicidade. Realizado anualmente pela Revista Educação e pela Editora Segmento, o TOP Educação tem como objetivo premiar “as marcas mais lembradas pelo mercado de Educação”, segundo o site da iniciativa³³. A premiação é feita a partir de inscrição voluntária das empresas e os vencedores são anunciados na própria revista Educação, em páginas que intercalam conteúdo editorial da publicação com anúncios dos vencedores. No ano de 2013, analisado por esta pesquisa, o anúncio foi feito na edição de setembro e ocupou um total de 35 páginas, sendo 19 dedicadas a anúncios dos premiados e 16 de conteúdo editorial.

Das empresas aqui estudadas, foram premiados o sistema privado de ensino Aprende Brasil (SABE), do Grupo Positivo, na categoria “Sistema de ensino para a rede pública”; a Pearson Educacional, na categoria “Editora de livros didáticos de idiomas”; a Editora Moderna, do Grupo Santillana, na categoria “Literatura Infantil”; e a Editoria Ática, da Abril Educação, na categoria “Editora de livros didático”.

O conteúdo editorial ligado ao prêmio traz ainda matéria com consultores sobre as principais tendências para o “*branding* em escolas de Educação Básica”. A matéria destaca que a concorrência no setor privado tem crescido e que, “como o aluno não é um cliente comum, o desafio é construir a marca da escola sem parecer leviano”. O texto aponta ainda que “a construção de uma marca inicia-se no momento em que é decidido o DNA do produto, no caso a escola”.

Diante do exposto, não é possível afirmar que haja ligação direta entre o prêmio TOP Educação e a promoção de um determinado sistema privado de ensino para redes públicas. No entanto, a categoria de premiação “Sistema de ensino para a rede pública” e a matéria sobre construção de marca no segmento educacional promovem, respectivamente, a entrada dos sistemas privados de ensino nas redes públicas, e uma concepção de educação como mercadoria.

³³ Disponível em <http://www.premiotopeducacao.com.br/>. Acessado em 30/10/2015

6. MAPEAMENTO

Entre os objetivos desta investigação está o mapeamento de municípios brasileiros que adotavam sistemas privados de ensino, vendidos pelas cinco maiores empresas atuando no mercado brasileiro identificadas por pesquisas anteriores – SABE/Grupo Positivo, SOME/Grupo Objetivo, NAME/Pearson, Anglo/Abril Educação e Uno Público/Santillana (ADRIÃO, coord. 2009; ADRIÃO, coord. 2012) –, caracterizadas neste relatório.

Desta forma, buscou-se perceber a inserção desses grupos empresariais junto à educação local, uma vez que a aquisição dos sistemas privados conforma a política educativa sob orientação de tais grupos, com impacto direto na condução das políticas educacionais nos municípios.

O levantamento confirmou a presença de diversas³⁴ empresas disputando o "mercado" das redes públicas de ensino, ao mesmo tempo em que apontou uma tendência de oligopolização. Por essa razão, os dados aqui apresentados se referem aos cinco maiores grupos.

O percurso metodológico inicialmente previsto teve que ser alterado, uma vez que o acesso às informações sobre os contratos entre as empresas e os governos locais foi negado por quatro dos cinco grupos, ainda que no Brasil exista a Lei nº 12.527/2011, que permite a todo cidadão brasileiro o acesso a informações de quaisquer órgãos públicos. Para efeito desta pesquisa, portanto, nossos esforços de coleta dos dados (via esta estratégia) não foram atendidos. Em parte, a postergação da conclusão deste trabalho se deve aos esforços da equipe em construir alternativas para estas dificuldades. Em vista do indicado acima, quatro estratégias para coleta de dados, sintetizadas a seguir, foram delineadas e utilizadas, à medida que constatávamos novas necessidades em decorrência da qualidade dos dados obtidos:

- 1- Iniciou-se com a tentativa de solicitar diretamente às empresas privadas em estudo a listagem dos municípios parceiros. Dos contatos realizados, apenas o Grupo Positivo disponibilizou a quantidade e o nome dos municípios brasileiros que adotam o Sistema de Ensino Aprende Brasil.

³⁴ Mesmo sem a pretensão de levantar exaustivamente esta informação, dado fugir aos objetivos desta pesquisa, as informações coletadas indicam a presença de 9 empresas diferentes, com material similar e inserção nas redes públicas por meio da oferta de sistemas privados de ensino.

- 2- Paralelamente, solicitamos apoio à União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)³⁵, concretizado por meio da disponibilização no *site* da entidade de um questionário *on-line*, destinado aos dirigentes municipais, acerca da adoção de sistemas privados de ensino pelos municípios associados. O questionário foi distribuído pela entidade, por meio de boletim virtual, aos gestores educacionais dos 5.570 municípios brasileiros, dos quais 427 responderam. Considerando-se ainda o relativamente baixo volume de respostas, a equipe optou por uma terceira estratégia complementar para a coleta de dados.
- 3- O mesmo questionário foi aplicado presencialmente a parte dos dirigentes municipais de educação que participaram da sexta edição do Fórum Nacional Extraordinário da Undime, realizado de 27 a 30 de maio de 2014, na cidade de Florianópolis/SC. De acordo com a direção da entidade, 921 municípios participaram do evento, representados por seus dirigentes municipais de educação, técnicos e educadores das Secretarias Municipais de Educação. Destes, 302 responderam ao questionário naquela ocasião, através de sua distribuição junto ao material do evento e também de sua aplicação, individualmente, pela equipe da Ação Educativa.
- 4- Por último, buscou-se em relatórios de contas municipais, a partir do número do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) dos fornecedores das empresas privadas analisadas, constantes nas páginas dos Tribunais de Contas dos estados³⁶, a presença de contratos para venda de sistemas privados a municípios no período estudado. No Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) foram encontrados 126 municípios que, em 2013, haviam realizado pagamentos a uma das cinco empresas em estudo. Também foram realizados pedidos de informação, com base na Lei n.12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), junto aos Tribunais de Contas dos outros 25 estados do País e do Distrito Federal, sendo que apenas oito deles (Paraíba, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Santa Catarina e Sergipe) atenderam à solicitação de maneira satisfatória. Os demais ou indeferiram o pedido de informação (Ceará, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Roraima e Tocantins) ou nem sequer responderam (demais estados).

³⁵ Associação civil, sem fins lucrativos, criada em 1986. É constituída por dirigentes municipais de educação do Brasil, com atuação em âmbito nacional. (Disponível em: <<http://undime.org.br/institucional/o-que-e-a-undime/>>)

³⁶ Órgãos responsáveis por fiscalizar contábil, financeira orçamentariamente a atuação de estados e municípios brasileiros.

Após a realização do cruzamento dos dados obtidos com as diversas estratégias de coleta acima descritas e, considerando exclusivamente as cinco empresas objeto do estudo, os resultados foram organizados em quadros que consideram: o número de municípios que adotaram o sistema de ensino privado de cada uma das empresas; o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)³⁷ do conjunto dos municípios; os estados com maior número de municípios que adotaram os respectivos sistemas privados de ensino e, ainda, se os municípios possuíam ou não Sistema Municipal de Educação e Plano Municipal de Educação.

Desta forma, buscou-se evidenciar: 1 – perfil socioeconômico dos municípios que se constituem em um mercado educacional; 2 – características organizacionais desses níveis de governo que possam guardar relação com a adesão a tais sistemas privados.

Tabela 07 - Municípios identificados que adotaram sistema privado de ensino em 2013 – por empresa

Empresas e Sistemas	Municípios adotantes	%
Grupo Positivo - SABE	225	66,37
Pearson - NAME	65	19,17
Abril Educação - Anglo	23	6,78
Objetivo - SOME	20	5,89
Santillana - Uno Público	6	1,76
Total	339	100

Fonte: Os autores com base nos dados coletados junto à UNDIME, TCEs, informações institucionais das empresas.

Pela Tabela 07, fica evidente que a empresa com maior presença identificada dentre os municípios é o Grupo Positivo – com 66,36%. Destaca-se que esta empresa foi a única que atendeu à solicitação desta pesquisa em relação ao envio da listagem de todos os municípios do Brasil que em 2013 adotavam o seu sistema de ensino. Tal informação certamente influi na percepção da inserção das empresas junto às redes públicas de ensino. No entanto, se compararmos a distribuição das empresas considerando como universo os dados decorrentes das informações coletadas junto à Undime e junto aos TCEs, excluindo a listagem fornecida

³⁷ IDHM: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. (http://www.pnud.org.br/idh/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDHM)

pela empresa Positivo, a porcentagem de atuação da mesma em relação ao total passa a ser de 53%, ou seja, continua sendo majoritária, ainda que em menor escala³⁸.

Tabela 08 - Municípios identificados que adotaram sistema privado de ensino em 2013 – por empresa (excluída a lista fornecida pela empresa Positivo)

Empresas e sistemas privados	Nº de Municípios	%
Grupo Positivo - SABE	129	53
Pearson -NAME	65	26,7
Abril Educação - Anglo	23	9,46
Objetivo - SOME	20	8,23
Santillana - Uno Público	6	2,46
Total	243	100

Fonte: Os autores com base nos dados coletados junto à UNIDIME e TCEs.

Outra perspectiva importante de análise é a identificação do perfil socioeconômico dos municípios adotantes dos diferentes sistemas de ensino estudados, vejamos:

Tabela 09 – IDHM dos municípios identificados que adotaram sistema privado de ensino em 2013 – por empresa

Empresa/IDHM	Muito Baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito Alto
Positivo/SABE	0	12	51	159	03
Pearson/NAME	0	02	09	52	02
Abril/Anglo	0	01	01	21	0
Objetivo/SOME	0	0	02	17	01
Santillana/Uno	0	0	0	06	0
Total	0	15	63	255	06

Fonte: Os autores com base nos dados coletados junto à UNIDIME, TCEs, informações institucionais das empresas.

Dos 339 municípios identificados, 324 (95,57% do total) têm IDHM médio, alto ou muito alto. Além disso, do universo analisado não há município com IDHM muito baixo que tenha adotado qualquer dos sistemas estudados e também não há municípios com IDHM

³⁸ Por meio da aplicação dos questionários no site e no Fórum Nacional Extraordinário da Undime e das consultas aos Tribunais de Contas dos Estados foi possível obter informações sobre 57,3% dos municípios que adquirem os produtos do Grupo Positivo. Isso nos permite ter um indicativo da extensão alcançada por esta pesquisa.

baixo com identificação de que tenha comprado sistema privado de ensino das empresas Objetivo e Santillana.

Tabela 10 - Estados com maior número de municípios que adotaram sistema de ensino privado – por empresa

Empresa/Estado	SP	SC	PR	MG	Outros	Total
Positivo/SABE	53	37	36	32	67	225
Pearson/NAME	59	0	0	01	05	65
Abril Educação/Anglo	22	0	0	0	01	23
Objetivo/SOME	19	0	0	0	01	20
Santillana/Uno	06	0	0	0	0	06
Total	159	37	36	33	74	339

Fonte: Os autores com base nos dados coletados junto à UNIDIME, TCEs, informações institucionais das empresas

O Estado de São Paulo possui o maior número de municípios identificados que adotaram sistema de ensino privado para as escolas públicas, fornecidos pelas empresas pesquisadas. São 159 municípios, o que representa 46,9% do total de municípios que adotam sistemas privados identificados nesta pesquisa, condição explicada em parte pelo fato deste tipo de inserção do setor privado ter tido início justamente em São Paulo (ADRIÃO et al., 2009) e em parte pela maior disponibilidade de dados sobre este estado, dada a maior transparência do TCE-SP. Santa Catarina, Paraná e Minas Gerais, com respectivamente 37, 36 e 33 municípios, também apresentam incidência importante de municípios que adotaram sistema privados de ensino das referidas empresas. Tais dados evidenciam que as empresas aqui estudadas concentram suas atividades principalmente nas regiões Sudeste e Sul, não por acaso as regiões que têm a maior porcentagem de participação no PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro, respectivamente 55,4 e 16,2%³⁹.

Tabela 11 - Número de municípios que possuem sistema privado de ensino e Plano Municipal de Educação, por empresa - 2013

Empresa e sistema privado	Nº de Municípios	Possui Plano Municipal de Educação	Não possui Plano Municipal de Educação
Positivo/SABE	225	145	80
Pearson/NAME	65	37	28

³⁹ Porcentagem correspondente ao ano de 2011 conforme dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

Abril/Anglo	23	10	13
Objetivo/SOME	20	12	8
Santillana/Uno	6	4	2
Total	339	208	131

Fonte: Os autores com base nos dados coletados junto à UNIDIME, TCEs, informações institucionais das empresas.

Os dados evidenciam que dos 339 municípios pesquisados, 208 municípios (61,35%) possuíam Plano Municipal de Educação no ano de referência da pesquisa (2013), enquanto aproximadamente 38,64% não o tinham elaborado.

Em relação ao segundo indicador de funcionamento da gestão municipal, ou seja, a presença de sistema municipal próprio de educação, que possibilita aos municípios maior grau de autonomia na definição da política educacional local, a Tabela 12 indica que apenas no caso do grupo Positivo/SABE a presença de municípios com sistemas próprios de ensino supera significativamente aqueles que estão vinculados aos respectivos sistemas estaduais.

Tabela 12 - Número de municípios com sistema privado de ensino e sistema próprio de ensino, por empresa, 2013

	Nº de Municípios	Com sistema municipal	Integrado ao sistema estadual
Positivo/SABE	225	139	86
Pearson/NAME	65	34	31
Abril/Anglo	23	12	11
Objetivo/SOME	20	4	16
Santillana/Uno	6	0	6
Total	339	189	150

Fonte: Os autores com base nos dados coletados junto à UNIDIME, TCEs, informações institucionais das empresas.

Os municípios que possuem sistema próprio são 189, ou 55,75% dos municípios pesquisados. Dentre aqueles que adotam o sistema do Grupo Positivo, pouco mais de 60% têm sistema próprio. No caso dos municípios atendidos por Pearson/Name e Abril/Anglo, praticamente metade tinham constituído sistema municipal próprio no período da pesquisa. Já os municípios que adotaram os sistemas Objetivo/Some e Santillana/Uno destoam, já que a maioria destes não possui sistema próprio, continuam vinculados ao sistema estadual.

A presença de sistemas próprios enseja, ao menos em tese, uma maior democratização da gestão local da educação, sobretudo através da criação dos respectivos conselhos

municipais de educação e de uma maior autonomia local na deliberação das políticas educacionais.

7. OLHANDO MAIS DE PERTO: A PRESENÇA DOS GRUPOS EMPRESARIAIS EM MUNICÍPIOS INTENCIONALMENTE SELECIONADOS

Em 2013, segundo dados do Censo Escolar (MEC/Inep), 23.224.479 (45,9%) das matrículas da educação básica estavam sob a responsabilidade dos municípios brasileiros.

Propusemo-nos a estudar os casos de municípios intencionalmente selecionados que respondessem a dois critérios: terem adotado os sistema privados de ensino vendidos por cada grupo empresarial selecionado e se encontrarem nas faixas mais alta (0,8 a 1.0) ou na mais baixa (0 a 0,49) do IDHM . Os quadros a seguir apresentam informações relacionadas a esses municípios.

No Quadro 04, temos a relação dos municípios selecionados segundo a classificação do IDHM (alto e baixo) que adotaram sistema privados de ensino no período selecionado.

Cabe destacar que não foram encontrados no mapeamento realizado por esta pesquisa municípios de baixo IDHM que adotaram sistema de ensino privado Uno, Anglo e Objetivo, impossibilitando a realização dos respectivos estudos de casos. Deste modo, conforme é possível verificar no Quadro 04, foram realizados estudos de casos em municípios de baixo IDHM apenas para as empresas Pearson e Positivo. No conjunto dos casos estudados, há municípios dos estados de São Paulo, Santa Catarina, Bahia e Alagoas.

Quadro 04 – Relação de municípios selecionados para pesquisa – 2013

EMPRESAS E SISTEMA PRIVADO DE ENSINO	Municípios com ALTO IDHM	Municípios com BAIXO IDHM
Santillana/Uno Público	Brotas – SP*	–
Abril Educação/Anglo	Capivari – SP	–
Pearson/NAME	Andradina – SP	Piaçabuçu – AL
Positivo/SABE	Papanduva – PR	Itagibá – BA
Objetivo/SOME	Santana Parnaíba – SP	–

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados coletados. *Apenas Brotas refere-se ao ano de 2012. Segundo depoimento, Brotas a partir de 2013 trocou de empresa fornecedora do sistema para diminuir os gastos com este tipo de despesa.

O Quadro 05, abaixo, apresenta informações sobre o perfil dos municípios, que expressa a capacidade administrativa e uma expectativa quanto às condições institucionais para a elaboração de política educacional, no atendimento às demandas locais. Assim, identificou-se a existência de Sistema Municipal de Ensino; a vigência de um Plano Municipal de Educação; a existência de Conselho Municipal de Educação e do Conselho do FUNDEB⁴⁰; e se escolas municipais possuem Conselhos Escolares. Acredita-se que a existência de tais instâncias e ferramentas de gestão podem potencializar processos decisórios sobre as políticas educacionais de forma mais democrática e mais adequada às necessidades locais. Isso porque, ainda que com variações, os órgãos colegiados (conselhos) são constituídos por representantes de educadores, de gestores governamentais e por representantes das famílias. Em alguns casos, os sindicatos dos trabalhadores em educação também integram sua composição. Já a existência de um Plano Municipal de Educação indica potencial para a elaboração de estratégias e política educativas pelo município.

O município de Andradina/SP é o único município pesquisado que não possui seu próprio sistema municipal, mas possui os demais conselhos gestores. Os municípios paulistas de Brotas/SP e Capivari/SP têm seus próprios sistemas municipais, têm Planos Municipais de Educação e colegiados diretores nas unidades escolares, além de apresentarem alto índice de desenvolvimento. Ou seja, formalmente, teriam condições para desenvolver e implantar suas próprias políticas educacionais. Tal não é a condição observada nos municípios de Itagibá/BA e Santana do Parnaíba/SP. Em comum, ainda que pertencentes a escalas opostas de desenvolvimento, estes municípios, mesmo possuindo sistemas próprios, demonstram que não foram capazes de planejar em longo prazo a educação municipal, já que não possuem plano de educação. Vejamos:

Quadro 05 - Administração da rede de escolas municipais por município selecionado – Presença de Sistema, Plano e Conselhos

Andradina (SP)	Brotas (SP)	Capivari (SP)	Itagibá (BA)	Papanduva (PR)	Piaçabuçu (AL)	Santana do Parnaíba (SP)

⁴⁰ FUNDEB – Fundo de natureza contábil para manutenção e desenvolvimento da educação básica.

Sistema municipal de educação	não	sim	Sim	sim	sim	sim	Sim
Plano Municipal de Educação	não	sim	Sim	não	sim	sim	Não
Conselho Municipal de Educação	sim	sim	Sim	sim	sim	sim	Sim
Conselho do Fundeb	sim	sim	Sim	sim	sim	sim	Sim
Conselho Escolares	sim	sim	Sim	sim	não	não	Sim

Fonte: Elaborado pelos autores com base em <http://www.deolhonosplanos.org.br/>

Com relação às matrículas na educação infantil e no ensino fundamental, conforme tabelas 13 e 14 destaca-se que todas as matrículas nos primeiros cinco anos do ensino fundamental estão sob responsabilidade dos municípios e três assumem também o atendimento nas séries finais desta etapa de escolaridade – Andradina, Brotas e Papanduva. Outro aspecto a destacar é que nos municípios de Itagibá e Papanduva não há escolas privadas com atendimento às séries finais do ensino fundamental.

Pelos dados de matrícula apresentados nas tabelas a seguir, verifica-se que todos os municípios atuam na educação infantil e nas séries iniciais do ensino fundamental e, ainda, cinco dos sete municípios oferecem vagas também nas séries finais. Neste caso, apesar da totalidade dos municípios atenderem a quase totalidade das matrículas na educação infantil e no ensino fundamental, o uso do sistema privado de ensino nem sempre atende a essa totalidade, como detectado nas entrevistas e na análise dos gastos municipais com esse tipo de compra.

**Tabela 13 – Matrículas na Educação Infantil (creches e pré-escolas)
por esfera administrativa – 2013**

ESFERA / MUNICÍPIO	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA	TOTAL
Andradina – SP	-	0	1.674	519	2.193
Brotas – SP	-	0	754	149	903
Capivari – SP	0	0	2.008	303	2.311
Itagibá-BA	-	0	434	97	531
Papanduva – SC	-	0	644	52	696
Piaçabuçu – AL	-	0	685	83	768

Santana de Parnaíba/SP	-	0	6.072	1540	7.612
------------------------	---	---	-------	------	-------

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Censo Escolar (2013)

Tabela 14 - Matrículas no Ensino Fundamental, séries iniciais e séries finais, por esfera administrativa – 2013

ESFERA / MUNICÍPIO	SÉRIES INICIAIS				SÉRIES FINAIS			
	Fed.	Est.	Mun.	Privada	Fed.	Est.	Mun.	Privada
Andradina/SP	-	0	2290	721	-	2448	0	638
Brotas/SP	-	0	1387	231	-	942	302	220
Capivari/SP	-	0	3536	328	-	1247	1344	326
Itagibá/BA	-	0	1412	34	-	0	915	0
Papanduva/SC	-	581	811	74	-	1100	0	0
Piaçabuçu/AL	-	17	1565	117	-	337	1093	52
Santana do Parnaíba/SP	-	0	8810	1991	-	0	8685	1507

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Censo Escolar (2013)

Outro elemento que nos ajuda a configurar a organização das gestões municipais e os impactos provocados pela adesão aos sistemas privados de ensino é a participação no PNLD. Vejamos como esta questão se apresenta em relação a cada um dos municípios que compõem os estudos de caso:

Tabela 15 – Participação dos municípios no PNLD concomitantemente à adoção dos Sistemas Privados de Ensino – 2012 e 2013

Municípios	Sistema Privado adotado	Total de obras didáticas e paradidáticas e obras complementares recebidas ¹ pelo PNLD	Ano de recebimento
Brotas	Uno	21 obras complementares	2012
	Sistema Dom Bosco	126 obras complementares	2013
Andradina	NAME	4.865 obras	2012
		5.282 obras	2013
Capivari	Anglo	4 dicionários	2012

		175 obras	2013
Itagiba	Sistema Aprende Brasil (SABE)	8.063 obras	2012
		10.176 obras	2013
Piaçabuçu	NAME	8.813 obras	2013
	NAME	8.159 obras	2012
Papanduva	SABE	3.181 obras	2012
	SABE	2.628 obras	2013
Santana do Parnaíba	SOME	107.505 obras	2012
		92.199 obras	2013

FONTE: Os autores com base em <https://www.fnnde.gov.br/distribuicaosimadnet/filtroDistribuicao>. Acesso em novembro de 2014

Os dados que integram a Tabela 15 se referem ao total de livros didáticos, paradidáticos, dicionários e ainda o que o Programa designa como obras complementares (coleções diversas etc.) recebidos pelos municípios por meio do PNLD. O levantamento considerou o conjunto de obras independentemente da etapa ou da modalidade a que se destinavam, uma vez que nos interessou identificar se as declarações das empresas e gestores a respeito da “superioridade” dos sistemas privados em relação a outros suportes didáticos, como os livros, se verificava.

Percebeu-se que, com exceção dos municípios de Brotas e Capivari, limitados a receber obras complementares, todos os demais mantiveram-se, nos anos selecionados, vinculados ao PNLD para recebimento de livros e materiais didáticos, conforme indicado na Tabela 16. Itagiba, Piaçabuçu e Santana do Parnaíba receberam tais obras em proporção bastante elevada, considerando-se o gasto efetuado pelos municípios para compra dos sistemas privados de ensino, como se vê neste trabalho.

Tabela 16 - Proporção de obras recebidas por aluno no PNLD, por município, em 2013

Municípios	Livro por aluno / ano (2013)
------------	------------------------------

Andradina - SP	1,48
Itagiba - BA	5,51
Piaçabuçu - AL	6,52
Papanduva - SC	1,8
Santana do Paranaíba - SP	6,19

Fonte: autores com base em dados do FNDE:
<https://www.fnde.gov.br/distribuicaosimadnet/>

Comparando as informações constantes das tabelas 15 e 16, dois aspectos chamam a atenção. O primeiro é que o sistema privado de ensino não impediu, em geral, os municípios de solicitarem livros do PNLD. Aspecto positivo, pois pode indicar que as atividades didáticas não se reduziram apenas ao que está prescrito nas apostilas. Por outro lado, chama a atenção, inclusive do Ministério Público (MIZUKI, 2013), os governos gastarem duplicadamente recursos para o mesmo fim, já que os materiais didáticos dos sistemas privados veiculam conteúdos comumente presentes nos livros didáticos distribuídos pelo PNLD.

Outras pesquisas (ADRIÃO et al, 2009) já sinalizaram para a duplicidade de pagamento para o mesmo fim:

Outra razão pela qual deveríamos ficar atentos à aquisição dos sistemas de ensino privados pelo setor público é o fato de que a população paga duplamente por materiais didáticos utilizados nas escolas públicas [...] A população já remunera empresas privadas do setor editorial, triadas por avaliação técnica para a produção de livros didáticos que integram os programas federais e cujo acervo está disponível gratuitamente às redes municipais de ensino. (ADRIÃO et al, 2009, p. 808-09)

Além disso, é de se estranhar que redes municipais com até 15 mil alunos adquiram em concomitância os materiais dos sistemas privados e os livros distribuídos pelo governo federal por meio do PNLD. Este é o caso de Itagiba, Piaçabuçu e Santana do Parnaíba, nos quais há uma distribuição *per capita* de mais de 5 obras por aluno/ ano e, ainda assim, compra de sistemas privados.

Desde 2012 os municípios que não desejarem mais participar do PNLD devem solicitar a suspensão das remessas do material ou a sua exclusão do Programa, conforme Resolução FNDE n. 42/2012.

7.1. Despesas municipais com a compra do sistema privado de ensino

Um dos objetivos específicos propostos para esta investigação referia-se às despesas municipais com a compra dos sistemas privados de ensino (SPE) e a proporção destes gastos em relação aos gastos municipais com educação. Para tanto foram considerados:

- 1– Definição do valor aproximado do sistema privado de ensino por aluno em cada município;
- 2– Percentual do gasto com o SPE em relação aos gastos totais em cada município, na função educação;
- 3– Percentual do gasto com o SPE por aluno/ano em relação ao gasto por aluno/ano nas etapas atendidas.

Cabe ressaltar que, no Brasil, conforme estipulam a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), os estados, os municípios e o Distrito Federal devem aplicar, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos e transferências. Conforme Bassi (2011, p. 119), “a vinculação como ficou conhecido esse dispositivo, gera, de longe, o montante de recursos mais significativo para o financiamento da educação municipal”.

A LDB estabelece, também, o que é considerado despesa com MDE, dentre as quais se destacam: remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; estudos e pesquisas que visem o aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; manutenção de programas de transporte escolar e aquisição de material didático-escolar. É dentro deste último grupo de despesas que o Governo Federal mantém o já mencionado PNLD.

7.1.1. Valor aproximado aplicado no sistema privado de ensino pelos municípios

O valor aproximado aplicado por cada município na compra do sistema privado de ensino (SPE) foi calculado a partir da divisão entre o valor total gasto com o SPE e o número de alunos atendidos nas etapas em que foi adotado. Para o valor total gasto pelo município com o SPE, utilizamos dados colhidos do Tribunal de Contas dos respectivos estados. Para a

composição do valor gasto no ano, foram somadas todas as despesas pagas ao longo do ano para a empresa responsável pela venda do SPE. Já os dados de matrícula das etapas atendidas pela parceria são do Censo Escolar de 2013, com exceção de Brotas, em que os dados são referentes a 2012. As informações sobre quais etapas são atendidas pela parceria também foram retiradas do Tribunal de Contas dos Estados, com exceção do município de Itagibá (BA) em que a informação foi retirada da entrevista, uma vez que não havia esta informação no site do TCM da Bahia.

Tabela 17 - Valor nominal aproximado do SPE por aluno/ano nas etapas atendidas em 2013 (R\$)

Municípios/SPE	Gasto total - SPE	Etapas atendidas	Nº de alunos	Valor aluno/ano
IDHM alto				
Andradina (SP) - NAME	632.771,04	EI e EF	3964	159,62
Brotas (SP) - Uno	739.859,71	EI e EF	2323	318,49
Papanduva (SC) - SABE	320.332,18*	EF	811	394,98
Capivari (SP) - Anglo	2.219.687,51	EI e EF	6888	322,25
Santana de Parnaíba (SP) - SOME	4.092.240,99	EI, EF e EM	28.608	143,04
IDHM baixo				
Itagiba (BA) - SABE	516.558,62	**	1787	279,82
Piaçabuçu - NAME ***				

Fonte: TCEs (SP, SC, SE, BA) e Censo Escolar (MEC-INEP)

*valores gastos com o SAE de janeiro a junho de 2013; ** Neste caso não há informação no TC sobre as etapas atendidas, adotou-se como metodologia a divisão do gasto com o SPE pelo total de matrículas municipais; *** Não foram encontradas informações relativas ao município de Piaçabuçu.

A Tabela 17 indica que a menor quantia gasta por aluno/ano para a compra de sistema de ensino privado foi de R\$ 143,04, no município de Santana do Parnaíba, com a empresa Objetivo. Já o maior valor foi gasto pelo município de Papanduva (SC), com a empresa Positivo.

É interessante notar que um SPE vendido por uma mesma empresa pode ter custos diferenciados para os municípios compradores. Por exemplo, o SPE vendido pelo Grupo Positivo custou aproximadamente R\$ 279,82 em Itagibá (BA) e R\$ 394,98 em Papanduva (SC). Itagibá é um município de IDH baixo, enquanto Papanduva tem um IDH alto. Não seria estranho que, como adequação às desigualdades entre os “governos consumidores”, os “kits”

que integram os sistemas privados sejam constituídos de serviços e produtos condizentes com a capacidade de gasto.

7.1.2. Proporção dos gastos com o SPE em relação aos gastos totais dos municípios na função educação

Para a constituição deste valor, utilizamos duas fontes de dados. Os dados referentes ao gasto total de cada município na função educação foram coletados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope)⁴¹. Já para o valor gasto pelo município com o SPE, o procedimento já descrito no item anterior pressupõe consulta aos Tribunais de Contas.

Tabela 18 – Participação do gasto com o SPE nos gastos totais dos municípios na função educação em 2013

Municípios/SPE	Gasto total – SPE	Gasto Total – Função Educação	Participação relativa do SPE (%)
Andradina (SP) - NAME	632.771,04	29.865.664,34	2,11
Brotas (SP) - Uno	739.859,71	16.147.464,09	4,58
Papanduva (SC) - SABE	320.332,18*	8.539.180,03	3,75
Capivari (SP) - Anglo	2.219.687,51	38.984.620,49	5,69
Santana de Parnaíba (SP) - SOME	4.092.240,99	199.105.166,43	2,05
Itagiba (BA) - SABE	516.558,62	13.926.865,96	3,7
Piaçabuçu (AL) - NAME**		10.021.450,66	

Fonte: TCEs (SP, SC, SE, BA) e SIOPE.

*valores gastos com o SAE de janeiro a junho de 2013; ** Não foram encontrados dados acerca dos gastos com a parceria do município de Piaçabuçu (AL).

É possível observar, na Tabela 18, que todos os municípios pesquisados destinam entre 2% e 6% dos gastos totais na função educação ao pagamento dos SPEs. Dois municípios paulistas possuem o menor e o maior percentual, respectivamente Santana do Parnaíba, com 2,05%, e Capivari, com 5,69%. Também não é possível afirmar aqui que há diferenciação nas porcentagens em função do IDHM dos municípios pesquisados.

⁴¹ Fonte: <http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao/siope-relatorios-municipais>. Acessado em 10 de outubro de 2014

7.1.3. Porcentagem do gasto com o SPE por aluno/ano em relação ao gasto total por aluno/ano em 2013

Para compor o gasto por aluno ao ano nas etapas atendidas, foram utilizados os dados do SIOPE (especificamente o demonstrativo da função educação). Deste modo, se o município adotou sistema privado para o ensino fundamental e educação infantil, foram somadas as despesas pagas nestas duas etapas da educação básica. Já o gasto por aluno/ano com o SPE está apresentado na Tabela 19.

Tabela 19 – Gasto com o SPE por aluno ao ano em relação aos gastos totais por aluno ao ano nas etapas atendidas em 2013 (R\$)

Municípios/SISTEMA PRIVADO	Gasto total por aluno/ano	Gasto total por aluno/ano com o SPE	Participação relativa do SPE (%)
Andradina (SP) - NAME	6.899,05	159,62	2,31
Brotas (SP) - Uno	6.124,37	318,49	5,20
Capivari (SP) - Anglo	4.961,00	322,25	6,49
Papanduva (SC) - SABE	5.616,12	394,98	7,03
Santana de Parnaíba (SP) - SOME	5.440,96	143,04	2,62
Itagiba (BA) - SABE	6.651,38	279,82	4,20
Piaçabuçu (AL) - NAME*			

Fonte: TCEs (SP, SC, SE, BA) e SIOPE.

* Não foram encontrados dados acerca dos gastos com a parceria do município de Piaçabuçu (AL).

Não foi possível verificar nenhuma diferenciação relevante entre municípios de IDHM alto e baixo. Quanto à porcentagem do gasto com a compra dos SPE em relação aos gastos totais nas etapas atendidas, a variação ficou entre 2,31% no município de Andradina, interior de São Paulo, e 7,03% em Papanduva, no estado de Santa Catarina. Os dois são municípios com alto IDHM, que utilizam, respectivamente, os sistemas privados de ensino NAME e SABE.

Comparando as porcentagens apresentadas nas tabelas 18 e 19, é possível verificar que, nesta última, as porcentagens são um pouco mais elevadas, em razão de que nos “gastos totais com educação” foram consideradas as despesas dos municípios com todas as etapas e modalidades em que ele atua. Já na Tabela 19, os valores indicam a proporção do gasto por aluno/ano considerando apenas as despesas com as etapas atendidas pelos SPE.

Além das relações entre o custo/aluno e o IDHM dos municípios, outros indicadores também foram considerados. O Quadro 06 traz informações referentes ao custo/aluno/ano aproximado dos SPEs nos diferentes municípios, buscando relacioná-lo com: empresa contratada, população residente, IDHM, quantidade de alunos matriculados nas etapas para que foram comprados os SPEs, etapas atendidas com a compra de SPE e, por fim, o pacote comprado. Os municípios estão apresentados em ordem decrescente, conforme o custo aproximado do SPE, definido na Tabela anterior.

Quadro 06 – Relação entre custo aproximado do SPE por/aluno e outros fatores em 2013

Município / Fatores	Custo aluno/ano (R\$)	Empresa	População	IDHM	Alunos	Etapas atendidas	Pacote comprado
Papanduva (SC)	394,98	Positivo/SABE	17.928	alto	811	EF	Apostilas, formação após 2014, acesso ao site e simulados.
Capivari (SP)	322,25	Abril Educação/Anglo	48.576	alto	6888	EI e EF	Apostilas, assistência pedagógica semanal, conferências, material de apoio.
Brotas (SP)	318,49	Santillana/Uno	21.580	alto	2323	EI e EF	Apostilas, formação (2 por ano), material específico para necessidades especiais tipo baixa visão
Itagiba (BA)	279,82	Positivo/SABE	15.193	baixo	1787	EI e EF	Apostilas, formação de professores e acesso ao site.
Andradina (SP)	159,62	Pearson/NAME	55.334	alto	3964	EI e EF	Apostilas, acompanhamento bimestral, formação, simulados e caderno de recuperação.
Santana de Parnaíba (SP)	143,04	Objetivo/SOME	108.813	alto	28.608	EI, EF e EM	A apostila, formação para os professores e, o site.

O município de Piaçabuçu não está no Quadro, pois não há informações acerca do custo/aluno/ano.

Já apontamos em outro momento que não é possível fazer nenhuma relação entre o custo do SPE e o IDHM dos diferentes municípios pesquisados. No entanto, neste Quadro, o principal destaque a fazer refere-se ao fato de que o município que teve o maior custo/aluno com o SPE – educação infantil e ensino fundamental, em Papanduva (SC) –, é um município pequeno, com 17.928 habitantes. Este município foi o único a comprar o sistema apostilado para ser usado apenas em uma etapa de ensino (fundamental), com o menor número de matrículas. No outro extremo, o município de Santana de Parnaíba (SP), que pagou o menor valor por aluno, adotou o SPE em todas as etapas da educação básica (infantil, fundamental e médio), que somam juntas 28.608 matrículas municipais. É, ainda, o maior município em termos populacionais. Tais dados indicam uma possível relação entre o custo/aluno/ano e o volume comprado. Importante destacar que tal relação é percebida quando se comparam os dois municípios com maior e menor custo, mas não necessariamente ela se confirma nos demais municípios pesquisados.

Não foi possível indicar nenhuma relação entre custo/aluno e pacote de serviços comprados em cada município, nem entre o custo e as diferentes empresas contratadas. É interessante notar que um SPE vendido por uma mesma empresa pode ter custos diferenciados para os municípios compradores. Por exemplo, o SPE vendido pelo Grupo Positivo custou aproximadamente R\$ 279,82 em Itagibá (BA) e R\$ 394,98 em Papanduva (SC). Itagibá é um município de IDHM baixo, enquanto Papanduva tem um IDHM alto. Não seria inesperado que, como adequação às desigualdades entre os “governos consumidores”, os “kits” que integram os sistemas privados sejam constituídos de serviços e produtos condizentes com a capacidade de gasto. Essa diferença de custo de um mesmo sistema privado em diferentes municípios deve merecer atenção dos órgãos de controle (Tribunais de Contas, Ministério Público, Judiciário, etc.).

7.2. A percepção dos gestores sobre a adoção dos sistemas privados de ensino nos Municípios estudados

Participaram das entrevistas os sete municípios informados anteriormente. Para a coleta de dados nas entrevistas, seis foram realizadas pessoalmente e uma por telefone. Todas foram gravadas com anuência dos entrevistados. As entrevistas objetivaram identificar como

ocorreu a aquisição e tomada de decisão para compra do sistema apostilado (Quadro 07), além de dados gerais que ajudassem a construir o diagnóstico já apresentado. Nas tabelas seguintes, que se seguem, apresentamos o nível de ensino contemplado com o sistema apostilado e detalhes sobre o material contratado por cada uma das empresas.

Quadro 07 – Quadro-resumo sobre a tomada de decisão para compra do sistema apostilado nos municípios entrevistados

MUNICÍPIOS	FORMA DE AQUISIÇÃO DO SISTEMA	TOMADA DE DECISÃO PARA COMPRA DO SISTEMA
Andradina (SP) - Pearson/NAME	Por licitação.	Proposição do Prefeito, que formou uma equipe (coordenador da Secretaria de Educação, supervisor, coordenador da rede, professores de Ensino Fundamental e Infantil) que analisou o material de três empresas (Objetivo, Positivo e Pearson).
Brotas (SP) - Santillana/Uno	Licitação (ocorre todo ano, tendo como critérios a relação entre o que o município deseja e o preço do material).	Quem decidiu foi o prefeito sem participação dos outros órgãos colegiados.
Capivari (SP) - Abril Educação/Anglo	Conheceram o material pela unidade escolar particular Anglo que existia no município.	Secretaria de Educação (não sabe informar se houve participação de outros órgãos, comunidades ou grupos).
Itagiba (BA) - Positivo/SABE	Decidido na gestão anterior.	O respondente não sabe informar se houve participação do Conselho Municipal de Educação na adoção do sistema privado (durante a entrevista deixa transparecer que foi imposto às escolas e professores).
Papanduva (SC) - Positivo/SABE	Consultaram diversas empresas, o Anglo, a OPET, Objetivo, PEARSON, mas o Positivo é uma marca forte na região e na capital do Estado, fator que teve um peso importante na decisão	Pela Secretaria da Educação, pelos diretores das escolas, validadas pelo Conselho Municipal de Educação.
Piaçabuçu (AL) - Pearson/NAME	Foram realizadas análises de outros materiais apostilados pela secretaria, quatro outras empresas (Alfabeto, PEARSON, Positivo)	Coordenadores pedagógicos da Secretaria de Educação, os coordenadores pedagógicos da escola, professores de educação infantil (em 2014), com a validação do Conselho Municipal.
Santana Parnaíba (SP) - Objetivo/SOME	Licitação pública.	Foi uma decisão da Administração. Os supervisores analisaram vários sistemas para participar do pregão (participaram Positivo, Anglo). Tem Conselho Municipal, mas não sabe informar se participaram da decisão. Não foi debatido com professores, coordenadores e supervisores. Pouco envolvimento dos pais em relação ao sistema apostilado adquirido.

Fonte: Os pesquisadores com base nos dados coletados nas entrevistas.

Quadro 08 - Quadro-resumo sobre o início da aquisição e etapa de ensino oferecido nos municípios entrevistados

MUNICÍPIOS	INICIO DA AQUISIÇÃO DO SISTEMA	ETAPA DE ENSINO
Andradina (SP) - Pearson/NAME	Desde 2009 (contrato de 5 anos renováveis anualmente, por orientação da Consultoria da Divisão de Licitações).	Para o Ensino Fundamental I (do 1º ao 5º ano) e Educação Infantil (Maternal II, Pré-escola I e II)
Brotas (SP) - Santillana/Uno	Pueri Domus de 2005 até 2011; Uno em 2012; e Dom Bscó em 2013 e 2014	Educação Infantil (desde a creche), Ensino Fundamental e material para crianças com deficiência.
Capivari (SP) - Abril Educação/Anglo	Desde 2005 (contrato de 5 anos renováveis)	Ensino fundamental.
Itagiba (BA) - Positivo/SABE	Desde 2010	Educação Infantil e Ensino Fundamental (nas escolas da sede/área urbana). Em janeiro de 2013 foi realizada uma pesquisa com todos os professores para avaliar a utilização do material e passou a utilizar na Educação infantil e 4º e 5º anos em todo o município, nas áreas urbana e a rural.
Papanduva (SC) - Positivo/SABE	Antes OPET. A partir de 2012 adota o Sistema Aprende Brasil, do Positivo.	Em 2012, adotaram da Pré-escola até o 5º Ano do Ensino Fundamental. Em 2014 só o Ensino Fundamental I. A desistência do nível da pré-escola esta relacionado à ideia de gradativamente retirar o sistema apostilado (que seria uma conquista da população – tem peso político) e ir retomando o PNLD (porque o Tribunal de Contas entende que são duas despesas para o mesmo fim, então cancelaram o livro didático para o ensino fundamental I).
Piaçabuçu (AL) - Pearson/NAME	Desde 2010.*	Somente para os 5º e 9º anos do Ensino Fundamental. Em 2014, para o 4º e 8º anos. Educação Infantil (desde a creche). Município muito pobre e baixo IDEB.
Santana Parnaíba (SP) - Objetivo/SOME	Desde 2008. Tiveram o sistema apostilado durante 6 anos. No ano de 2014 ficaram sem o sistema apostilado devido a um problema de tempo na realização da licitação. Pretendem retomar em 2015, mas não sabem com qual empresa.	Ensino fundamental e ensino médio.

Fonte: Os pesquisadores com base nos dados coletados nas entrevistas.

*Quando o sistema privado foi adquirido, em 2010, a venda da empresa para a Pearson ainda não havia se realizado, o material desenvolvido pelo NAME recebia o nome da empresa, COC.

Quadro 09 – Quadro-resumo sobre os serviços contratados pelos municípios

MUNICÍPIOS	SERVIÇOS CONTRATADOS
Andradina (SP) - Pearson/NAME	Material apostilado, acompanhamento bimestral com equipe nas escolas para verificar e avaliar uso das apostilas. Oferecem também Tele Sala, no portal do sistema, onde os professores são todos cadastrados através de uma senha. Há ainda avaliações, e distribuição de caderno de recuperação aos alunos (um caderno por aluno). A Secretaria solicitou formação a partir de 2014 para a Educação Infantil como para o Ensino Fundamental (três horas de formação por bimestre).
Brotas (SP) - Santillana/Uno	Material apostilado e material adaptado para algumas necessidades especiais, como baixa visão (material ampliado). Há ainda duas palestras anuais (uma por semestre) e duas formações (também uma por semestre) para os professores e para a gestão.
Capivari (SP) - Abril Educação/Anglo	Apostilas (para todos alunos), material com CD, revista, estojo, lápis e outros materiais. Assistência pedagógica, com visitas semanais às escolas. Oferece ainda videoconferência e conferências presenciais.
Itagiba (BA) - Positivo/SABE	Apostilas, com livro do aluno e livro do professor, além de acesso ao site tanto para o aluno quanto para o professor, através de uma senha de acesso (Portal Aprende Brasil). Há ainda formação continuada de professores.
Papanduva (SC) - Positivo/SABE	Apostilas; acesso ao portal Aprende Brasil para alunos e professores, por meio de senha pessoal; testes preparatórios para a Prova Brasil; e cursos de capacitação de professores (a partir de 2014).
Piaçabuçu (AL) - Pearson/NAME	Apostilas; formação de professores e acompanhamento pedagógico aos professores e ao desenvolvimento das crianças; palestras para os pais; espaço virtual para professores e alunos; e convênio com a Prefeitura para oferta de graduação e especialização com preços especiais.
Santana Parnaíba (SP) - Objetivo/SOME	Apostilas; formação para professores; e espaço virtual para tirar dúvidas.

Fonte: Os pesquisadores, com base nos dados coletados nas entrevistas

8. OS SISTEMAS PRIVADOS DE ENSINO À LUZ DO CONTEÚDO AMPLO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

8.1. Violações contra a Disponibilidade e a Acessibilidade da educação

Esperava-se que a crescente participação do Estado na oferta de educação obrigatória e não obrigatória, ocorrida nas últimas décadas, viesse a reduzir o espaço do mercado na educação, mais especificamente das escolas privadas lucrativas e não lucrativas. No entanto, como identificamos neste trabalho, grupos empresariais e conglomerados econômicos têm buscado outras formas de lucrar com a educação que não exclusivamente com a oferta direta do ensino (matrículas em escolas privadas), colocando em risco os paradigmas de direitos humanos educacionais, que são substituídos pela lógica de mercado, baseada no custo-benefício e na visão dos estudantes como mercadorias – *commodities* (ADRIÃO et al 2009; 2012). Essa perspectiva, que associa diretamente as debilidades do sistema público educacional brasileiro às oportunidades de negócio, é explicitamente expressa por alguns dos grupos empresariais, conforme já exposto neste trabalho. A adoção dos sistemas privados – e não outros tipos de investimentos estatais – é apontada, dentre outras vantagens, como a “solução eficiente para oferta de qualidade em um mercado com poucos professores bem formados e raros professores com dedicação exclusiva” (ABRIL Educação, Mercado s.d).

Nesse movimento de ampliação do lucro na educação, a venda de sistemas privados de ensino para as redes públicas municipais, conforme demonstrado no mapeamento geral realizado, constituiu-se como importante vertente de privatização no Brasil, com o desenvolvimento de um mercado competitivo de empresas que disputam a oferta desses serviços aos municípios. Conforme exposto na caracterização geral das empresas e no Quadro 01, os pacotes vendidos aos municípios variam em abrangência e propósito, assim como variam os gastos proporcionais desses municípios para a sua manutenção (tabelas 18 e 19). Isto em um contexto de carência e recursos para investimentos e manutenção de aspectos básicos das redes públicas contratantes.

A municipalização abrupta e mal planejada do ensino fundamental nas últimas duas décadas, uma vez que não foi acompanhada de apoio financeiro e técnico equiparável, explicitou a precariedade de muitas das administrações locais, gerando um promissor mercado para assessorias privadas nos campos pedagógico e de gestão. A fragilidade das gestões

educacionais também dá margem a modalidades de privatização “endógena”, como as Parcerias Público-Privadas que levam à proliferação da lógica privada na educação pública e à incidência dos atores empresariais na gestão da política educacional, em detrimento dos mecanismos de participação democrática e do fortalecimento de atores comprometidos com a estruturação de sistemas públicos de educação, através do desenvolvimento de capacidades nas próprias escolas e municípios.

Hoje, o governo federal fornece gratuitamente às redes municipais e estaduais material didático e paradidático para o ensino fundamental e médio, nas modalidades regular e educação de jovens e adultos, por meio do programa nacional do livro didático (PNLD). Somente em 2014, o governo federal gastou mais de R\$ 1,1 bilhão (FNDE/MEC) na compra de materiais didáticos para distribuir aos municípios, que, ainda assim, no caso daqueles que adotam os sistemas privados de ensino, muitas vezes deixam de adotar os livros em sua rede para dispendar recursos próprios na aquisição de tais sistemas. Este fato tanto pode caracterizar a duplicação de gastos para o mesmo quesito - livros didáticos (ADRIÃO et al., 2009, p. 809) - como, no caso daqueles entes federados que abrem mão formalmente do recebimento do livro do PNLD, a perda voluntária de recursos que seriam repassados pelo governo federal.

Como vimos, a compra de sistemas privados de ensino pelas redes municipais públicas, assim como o PNLD e demais iniciativas de “aquisição de material didático-escolar” (LDB, 70, VIII), pode ser contabilizada dentro das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Isso significa que este repasse direto de recursos públicos ao setor privado não sofre as limitações impostas pela Constituição para o repasse estatal ao setor não lucrativo (CF/88, art. 213).

Portanto, a crescente aplicação de recursos públicos na compra de sistemas privados de ensino, associada aos altos lucros envolvidos em tais negociações e à perda de um recurso oferecido gratuitamente pelo governo federal, reduz substancialmente a capacidade dos municípios de disponibilizar novas vagas no sistema público, devido à redução dos recursos públicos disponíveis para a criação de oportunidades, principalmente nas etapas não obrigatórias e naquelas em que é baixa a cobertura, com prejuízo para as populações mais pobres, as crianças com idade de frequência à creche, os jovens e adultos com baixa escolaridade e os estudantes com deficiência ou com necessidades educativas especiais – públicos normalmente excluídos da creche ou da escola sob o argumento de ausência de recursos para a generalização do atendimento além das etapas ou modalidades obrigatórias.

Por isso, alguns dos principais achados desta pesquisa são os dados relativos ao custo da adoção dos sistemas privados de ensino pelos municípios (seção 7). Vimos (tabelas 17 a 19) que os valores gastos com material didático, por aluno/ano, variam significativamente entre os entes pesquisados, de R\$ 143,04 em Santana do Parnaíba (SP), a R\$ 394,98 em Papanduva (SC). Em termos percentuais, os gastos por aluno/ano com SPE variaram entre 2,31% em Andradina (SP) e 7,03% em Papanduva (SC). No município com baixo IDHM – Itagiba (BA) – esta despesa representou 4,2% do gasto por aluno/ano.

O valor gasto com os sistemas em proporção ao aplicado, por cada município, na função educação reforça a percepção sobre a importância dessa despesa no orçamento municipal da educação. Na Tabela 18, demonstrou-nos que esta participação pode chegar a 5,69% dessas despesas, como no caso do município de Capivari (SP), tendo como percentual mínimo 2,05%, no município de Santana de Parnaíba (SP). Levando em conta que a participação das despesas correntes com pessoal docente e não docente representa a maior parte das despesas fixas com educação nos municípios, vemos que, ainda que minoritários em relação ao gasto total, as despesas com SPE consomem uma parte relativamente grande dos recursos de livre alocação, que poderiam ser aplicados em investimentos em infraestrutura ou outros programas de fortalecimento da própria rede pública.

Estabelecemos como hipótese, a ser verificada em estudos futuros, que o percentual aplicado em compra de sistemas privados de ensino seja equiparável, em alguns municípios, às despesas com investimentos na construção de unidades de educação infantil ou de reforma e qualificação das escolas existentes. Além disso, como as empresas educacionais influenciam fortemente os rumos da própria política educacional, também não seria descabida a hipótese no sentido de que tal influência sobre o orçamento público esteja chegando fortemente nos gestores municipais, que deixam de investir na ampliação de sua capacidade de atendimento enquanto repassam recursos para a formação de lucro em tais empresas.

Ainda que não exista uma correlação entre o IDHM dos municípios e o percentual de seus orçamentos destinados aos contratos com SPE, é fato que no universo de municípios contratantes se destacam aqueles com maior IDHM, conforme constatado: dos 339 municípios identificados, 324 (95,57% do total dos municípios identificados) têm IDHM médio, alto e muito alto. Por outro lado, se existem alguns municípios com baixo IDHM que adotam tais sistemas, nenhum município com IDHM muito baixo foi identificado como contratante de sistema de ensino no ano de referência. Esses dados indicam que são os

municípios com maior disponibilidade relativa de recursos os principais alvos dos grupos privados.

O repasse direto de recursos para a iniciativa privada através da compra de sistemas privados de ensino, inclusive com a possibilidade de contabilização desses dispêndios em manutenção e desenvolvimento do ensino, nesse contexto, incentiva a privatização, enfraquece a capacidade dos municípios de implementar diretamente o ensino naquelas etapas e modalidades em que há carência e tende a diminuir a infraestrutura, equipes técnicas e de gestão para a oferta de uma educação pública de qualidade, já que esta passa a ser, em parte, contratada externamente. Ainda que se reconheça que uma parte do gasto é revertido em serviços, assessorias e materiais didático-pedagógicos, os sistemas privados de ensino têm como principal propósito carrear recursos públicos escassos para o lucro dos grupos empresariais. Tem, portanto, efeito negativo no propósito de reduzir desigualdades sociais e educacionais.

8.2. Violações contra Aceitabilidade e a Adaptabilidade da educação escolar

Os sistemas apostilados de ensino são uma metodologia centrada no material didático, geralmente chamado de apostila, cujo conteúdo é uma compilação de informações mais importantes sobre cada disciplina, exercícios, gravuras, esquemas, etc. Se por um lado ele proporciona um ensino mais organizado, por outro engessa a prática pedagógica e mostra mais um dos efeitos da privatização “endógena”. Um dos possíveis desdobramentos desta metodologia é a fragmentação do conhecimento, incapacitando o indivíduo de compreendê-lo de forma global, assim como suas causas, processos, consequências e contextos. Essa questão específica, ou seja, a análise quanto ao conteúdo pedagógico dos materiais disponibilizados pelos sistemas privados de ensino, foge ao escopo desta pesquisa. Nosso enfoque é o processo de escolha e sua relação com o dever estatal de assegurar aceitabilidade e adaptabilidade na educação.

Por não passarem por um processo de controle de qualidade por órgãos governamentais, como ocorre com os materiais do PNLD, não existe um sistema público de controle sobre a aceitabilidade (qualidade) dos materiais ou sua adequação às diretrizes curriculares. Essa avaliação fica a cargo dos próprios municípios contratantes.

Nas entrevistas realizadas com os gestores essa questão foi proposta, ainda que nem todos tenham expressado esta preocupação no processo de compra realizado pelo município. Em alguns casos, reconheceu-se que além de não haver um processo de análise da qualidade do material ofertado e da adequação de sua proposta específica às demandas locais, a decisão sequer passou pelos órgãos educacionais.

Alguns municípios, entretanto, realizaram algum processo de avaliação prévia. Em Andradina (SP), foi relatado que o prefeito decidiu formar uma equipe - composta por um coordenador da secretaria de educação, um supervisor, um coordenador da rede e dois professores, de ensino fundamental e educação infantil - que analisou o material de três empresas (Objetivo, Positivo e Pearson) e decidiu pela contratação desta última. O contrato teve validade de cinco anos, com renovação anual, entre 2009 e 2013. A pesquisa não pôde analisar a lisura de tais avaliações ou se as mesmas foram feitas unicamente com o propósito de prevenir questionamentos judiciais pelo Ministério Público, pelo Tribunal de Contas ou por outras empresas concorrentes⁴².

Em Papanduva (SC), foi relatado que houve consulta a diversas empresas - Anglo, OPET, Objetivo, Pearson – prevalecendo, no entanto, a partir de 2012, o Positivo por ser “uma marca forte na região e na capital do estado”, elemento que teve um peso importante na decisão, mais que qualquer avaliação sobre qualidade e adequação às demandas locais. Ainda assim, a decisão foi “validada” pela secretaria municipal de educação, pelos diretores de escola e pelo conselho municipal de educação. Segundo o gestor entrevistado, em 2014 houve uma redução da presença do sistema privado às séries iniciais do ensino fundamental, o que faria parte de uma estratégia de retirada gradativa do sistema “apostilado”, que é visto como uma conquista pela população. Também objetivam enfrentar as objeções do Tribunal de Contas, já que optaram por não cancelar a participação no PNLD nas séries abrangidas pelo sistema privado de ensino.

Também em Piaçabuçu (AL), que adota o sistema privado atualmente produzido pela Pearson desde 2010, relatou-se que foram realizadas análises de outros materiais “apostilados” pela secretaria de educação, dentre eles Alfabeto e Positivo. Nesse processo a decisão teria passado por coordenadores pedagógicos da secretaria de educação, por

⁴² Um aspecto não tratado neste estudo está relacionado aos questionamentos judiciais quanto à lisura dos processos licitatórios de compra dos sistemas privados de ensino pelos Municípios. Uma vez que existem diversas ofertas no mercado, o Ministério Público, por exemplo, vem questionando a aplicação de dispensa de licitação para a compra de sistemas privados de ensino. No entanto, tais questionamentos ficam restritos aos aspectos formais da adoção de tais sistemas nos Municípios, razão pela qual é possível que as avaliações referidas pelos representantes dos Municípios sejam uma simples forma de evitar e prevenir tais questionamentos.

supervisores pedagógicos das escolas e por professores de educação infantil, com a validação do conselho municipal.

Em Santana do Parnaíba (SP), segundo o relato, a avaliação prévia ficou restrita aos gestores vinculados à administração central da secretaria de educação. Estes analisaram vários sistemas para participação no processo de pregão, no qual participaram Positivo, Anglo e Objetivo, que veio a sair vencedor. O sistema vem sendo adotado desde 2008, com interrupção em 2014 em razão de falhas no processo de licitação. Apesar de contar com conselho municipal, o entrevistado não soube informar se seus membros ou o órgão participaram da decisão que levou à adoção inicial, mas afirmou que a escolha não foi debatida com professores, coordenadores e supervisores. Também nota pouco envolvimento dos pais em relação ao sistema “apostilado” adquirido.

Em Itagiba (BA) o respondente também não soube informar se houve participação do conselho municipal de educação na adoção do sistema privado, ainda que tenha deixado transparecer que a adoção foi imposta às escolas e aos professores. Neste caso, o motivo do desconhecimento é a mudança de gestão, já que a decisão pela adoção do sistema privado de ensino foi tomada no governo anterior àquele iniciado em 2013. Apesar desse fator, neste ano, segundo o entrevistado, foi realizada “uma pesquisa com todos os professores” para avaliar a utilização do material e, como resultado, seu uso foi expandido para a educação infantil e as escolas de ensino fundamental da zona rural.

Em Capivari (SP), o entrevistado atribuiu a escolha do sistema Anglo à presença de uma escola particular vinculada ao grupo empresarial no município, o que de pronto deixa transparecer a ausência de qualquer avaliação criteriosa quanto à qualidade e adaptabilidade do material fornecido em relação aos demais concorrentes. A decisão passou pela secretaria de educação, mas o entrevistado não sabe informar se houve participação de outros órgãos, comunidades ou grupos. Desde 2005, adota-se o referido sistema, em contratos de cinco anos e possibilidade de renovação, segundo o entrevistado.

Outra questão percebida no estudo é a necessidade de diferenciação e de análise de dois momentos decisórios. O primeiro é a própria decisão sobre adotar ou não um sistema privado de ensino, já o segundo momento se refere à decisão sobre que sistema adotar dentre aqueles ofertados no mercado educacional privado. Há poucas menções explícitas a esta primeira decisão nas entrevistas, ainda que se deva presumir que este tipo de opção política é da esfera natural de atribuição do secretário de educação ou do prefeito municipal.

Em Brotas (SP), o entrevistado reconheceu expressamente que coube ao prefeito local decidir pela adoção dos sistemas, sem participação dos órgãos colegiados do campo educacional ou das escolas. Uma vez tomada essa decisão, segundo o entrevistado, vem sendo realizado anualmente processo licitatório para a compra do sistema privado, combinando-se uma avaliação do município sobre os materiais disponíveis e os preços ofertados. A pouca variação entre os sistemas contratados, entretanto, demonstra que o fator continuidade tem grande peso na escolha, até por razões de ordem pedagógica: adotou-se o Pueri Domus, entre 2005 e 2011, e o Uno entre 2012 e 2014.

A primeira escolha, ou seja, a opção inicial de adotar um sistema privado de ensino está relacionada à já mencionada disseminação de uma visão negativa da educação pública, fomentada indiretamente pelo Estado através da forma de divulgação e de disseminação dos resultados das escolas em testes padronizados de aprendizagem. Estes são promovidos na política pública nacional como único critério de qualidade, sendo disseminado de forma descontextualizada em relação ao perfil socioeconômico dos estudantes e à diversidade cultural, étnica e racial das populações. Isso, aliado ao marketing explícito das empresas educacionais, leva os decisores públicos a acreditarem que a adoção dos sistemas privados produzirá mudanças qualitativas nas redes municipais, aproximando-as do desempenho das escolas privadas que adotam os mesmos sistemas.

Portanto, a concepção de qualidade veiculada na adoção dos sistemas padronizados é autorreferenciada, apoiada em fortes estratégias publicitárias e tem como base o desempenho de escolas privadas que em nada se parecem com as escolas públicas municipais, já que aquelas estão voltadas à população de maior renda e têm como razão de existência a segmentação socioeconômica que produzem. Ainda que as empresas adotem diferentes estratégias, em geral foram identificados grandes investimentos na promoção dessa visão que busca relacionar melhoria da qualidade da educação à adoção dos sistemas padronizados de ensino. Esta publicidade, em alguns casos, está direcionada aos gestores das escolas públicas – inclusive com a distribuição direta das revistas que as veiculam aos prefeitos municipais e secretários de educação.

Esse fator fica ainda evidente no caso do município de Capivari (SP), no qual o sistema Anglo foi adotado em razão da presença de uma escola privada Anglo no município. Também aparece na justificativa do gestor para a adoção do sistema Positivo em Papanduva (SC), já que este seria uma marca escolar forte no estado.

Em relação à adaptabilidade, a ausência de consulta prévia às comunidades escolares (conselhos escolares, conselhos municipais de educação ou outros órgãos), tanto no processo de decisão sobre a adoção de um sistema quanto na escolha do sistema a ser adotado, e a imposição unilateral dessas escolhas às escolas, devem ser compreendidas como violação ao direito à educação, já que limitam excessivamente a liberdade acadêmica de professores e estudantes e a autonomia relativa das escolas, sem que esta limitação tenha sido adequadamente debatida em processos ou instâncias de gestão democrática. Diferentemente do livro didático, os materiais “apostilados” têm como característica diferenciadora a proposição de controles mais rígidos sobre o conteúdo e o tempo pedagógico, conforme caracterizado neste trabalho.

Como vimos, através da adoção dos sistemas privados padronizados enfatiza-se o planejamento centralizado dos aspectos pedagógicos, que são assim terceirizados para agentes privados de fora da rede de ensino local. Há igualmente padronização do trabalho docente e discente, além de contratação de diferentes estratégias de controle sobre as escolas, chamadas genericamente de formação. Conforme caracterizado neste estudo, esses momentos de formação são, na verdade, destinados à disseminação dos modelos e dos produtos educacionais adquiridos pelo município.

Outras questões que preocupam na dimensão de adaptabilidade são aquelas ligadas às diversidades e à garantia da não-discriminação. Enquanto os materiais produzidos pelo PNLD passam por uma ampla avaliação por equipes técnicas das instituições de ensino superior públicas, para garantir a qualidade dos conteúdos e reduzir os riscos de que contenham erros conceituais, reproduzam estereótipos, denotem preconceito ou discriminação de qualquer tipo; os sistemas privados de ensino não passam por procedimentos regulares de avaliação, são, como vimos, em muitos casos comprados e distribuídos sem que sejam devidamente analisados pelos gestores municipais, já que os procedimentos de cada município são diversos e comumente estão submetidos a interesses prévios quanto à contratação, seja continuidade ou preferência por uma determinada marca.

Além disso, diferentemente do PNLD, a compra dos pacotes pelos municípios não preserva a autonomia de professores e de escolas na escolha dos materiais e das metodologias ofertados. Há, portanto, perda em termos de adaptabilidade associada a retrocessos em termos de participação e de transparência pública.

Como reflexo da característica central desses sistemas, sua adoção tende a violar os deveres estatais quanto ao reconhecimento da diversidade cultural e pedagógica, que

deveriam ser respeitadas, protegidas e promovidas pelo Estado. Como se pode depreender do conjunto de serviços ofertados, a adoção dos sistemas privados padronizados de ensino nas escolas públicas reduz drasticamente o espaço de adaptação curricular, bem como a autonomia pedagógica de escolas e professores, uma vez que todas as aulas, atividades e conteúdos passam a ser estandardizados e controlados com base nesse referencial. Também é esse processo de padronização que passa a basear as agendas de formação continuada que são contratadas pelos municípios a essas empresas. Os sistemas privados nas escolas públicas, com isso, tendem a submeter escolas, professores e estudantes à homogeneização e ao enfraquecimento de suas capacidades enquanto sujeitos ativos e criadores na realização do direito à educação. Nesse sentido, opõem-se à gestão democrática da educação e, mais grave que isso, promovem a dependência das redes públicas aos serviços privados, já que não estimulam o desenvolvimento de capacidades locais para a produção de propostas pedagógicas, formações e avaliações.

Por fim, para grupos historicamente marginalizados em seu direito à educação, a falta de transparência, de participação e de controle estatal sobre os sistemas privados de ensino coloca em dúvida sua capacidade de promoção da inclusão e do reconhecimento de estudantes com deficiência ou necessidades especiais, do campo, de comunidades indígenas e quilombolas e demais populações tradicionais.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado evidencia que a educação pública se constitui, cada vez mais, como nicho de mercado de grupos ou *holdings* que atuam no setor financeiro. Essa tendência foi empiricamente percebida pela análise da performance dos cinco maiores grupos que integram o “mercado educacional” no Brasil por meio da venda de sistemas privados de ensino às redes de educação pública dos governos subnacionais: Grupo Positivo, Grupo Santillana, Grupo Objetivo, Abril Educação e Pearson. Os vultosos investimentos e a diversificação de produtos e serviços destinados ao ensino público são indicadores importantes do quanto o mercado da educação já assimila, no País, as matrículas públicas como produtos primários de investimentos, ou *commodities*, como indicam estudos já realizados.

Os sistemas privados de ensino, como já caracterizado, não se limitam a materiais instrucionais, correspondem a um conjunto de ações e programas que consubstanciam a própria política educacional.

As fusões e as aquisições de grupos e empresas fornecedoras de sistemas privados de ensino, outrora comercializados por grupos locais e até familiares, reiteram que o fenômeno brasileiro de adoção de sistemas privados de ensino pelas redes públicas de educação toma corpo, mostrando-se como tendência que, pelo menos para algumas das corporações em análise, como é o caso de Santillana e Pearson, tem potencial para se expandir globalmente. Das cinco empresas pesquisadas, apenas duas – Grupo Objetivo e Grupo Positivo – não tinham, até o fechamento desta pesquisa no primeiro semestre de 2015, capital aberto. Os outros três grupos que vendem sistemas privados de ensino aos municípios brasileiros são controlados ou têm participação de grandes corporações transnacionais que atuam, entre outras áreas, no mercado de educação. É caso do Sistema NAME, de propriedade de Pearson; do Sistema Uno Público, do Grupo Santillana; e do Sistema Anglo, da Abril Educação.

Também, as corporações parecem dar indícios de incursionar na agenda pública educacional brasileira com maior vigor, por meio da constituição de “braços sociais” de empresas que integram o grupo e entidades sem fins lucrativos (fundações ou institutos), como se pode inferir a partir dos casos em que se localizou a presença de quadros da gestão pública ou da política nacional nos conselhos consultivos ou órgãos afins de fundações e institutos. Não nos parece pouco relevante que ex-presidentes da República, ou representantes de cargos do alto escalão da administração pública sejam chamados a compor conselhos

consultivos de entidades sem fins lucrativos vinculadas a grupos empresariais que realizam grandes negócios no mercado educacional.

Considerando-se que um dos objetivos principais desta pesquisa era o mapeamento da inserção das empresas privadas junto à educação pública ofertada pelos municípios, é importante destacar a dificuldade de acesso aos dados. No desenvolvimento da pesquisa, a restrição no acesso à informação levou a equipe de pesquisa a adotar diferentes estratégias para acesso aos dados, com resultados sempre parciais em relação ao total de dados que inicialmente se pretendia analisar. Das empresas privadas pesquisadas, destacamos que apenas o Grupo Positivo possibilitou acesso às informações sobre sua atuação nos municípios brasileiros.

Tal dificuldade de acesso se deve, por um lado, à falta de informações e estudos sobre o tema por parte da própria administração pública em nível federal – capaz de realizar levantamentos sistematizados e de maior abrangência –, por outro à falta de transparência de órgãos que deveriam ser os principais promotores da transparência e do acesso à informação, como é o caso dos Tribunais de Conta. Neste sentido, a plena implementação da Lei de Acesso à informação, que vigora desde 2011, e o fortalecimento da transparência e do controle social nos atos da administração pública se colocam ainda como desafios. Tanto mais por se tratar de fundos públicos, cuja destinação por princípio exigiria *accountability*.

Não obstante tais dificuldades, os 339 municípios mapeados apontam tendências já demonstradas em estudos anteriores (ADRIÃO, et al 2009; 2012). Uma delas é a maior presença do Grupo Positivo, que corresponde a 66,36% dos municípios que adotam sistemas privados de ensino, ou 53% se desconsiderarmos a lista enviada pela própria empresa. Outro dado relevante é o grande número de municípios com sistemas privados de ensino em estados das regiões sul e sudeste do país. Foram identificados, neste estudo, os estados com o maior número de municípios adotantes de sistemas privados de ensino, a saber: São Paulo, com 159 municípios; Santa Catarina, com 37; Paraná, com 36; e Minas Gerais, com 33. São as duas regiões com maior porcentagem de participação no PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro, respectivamente, 55,4 e 16,2%, e nas quais se concentram municípios de IDHM (índice de desenvolvimento humano municipal) muito alto, alto ou médio. A dificuldade de se encontrar municípios com baixo IDHM que adotaram sistema privado de ensino no ano de 2013 aponta para a prevalência da atuação das empresas no “mercado da educação” em municípios com maior disponibilidade de recursos, uma vez que, no Brasil, os governos são obrigados a investir 25% das receitas de impostos na educação por eles ofertada, muito embora muitos

deles ainda tenham grandes desafios no que diz respeito à garantia de oferta de educação de qualidade para todos.

A partir do levantamento de informações em veículos de mídia impressa, foi possível perceber o crescimento do espaço dado à educação em publicações voltadas para a área de negócios, em que a área é apresentada afastada da noção de direito fundamental, especialmente em matérias direcionadas a investidores em títulos comercializados na bolsa.

Ao mesmo tempo, é possível notar que as empresas que fornecem sistemas privados de ensino têm sido um dos grandes responsáveis pela sustentação financeira de publicações voltadas para profissionais da educação, ocupando entre 70% e 90% do espaço publicitário nelas disponíveis. É importante citar ainda a existência de relações financeiras entre as empresas de mídia, que produzem tais revistas segmentadas, e os grupos empresariais que atuam no mercado da educação pública. Não obstante a quase ausência destas empresas no conteúdo editorial analisado, há casos, como o prêmio TOP Educação, em que o conteúdo editorial e de publicidade se confundem.

No que diz respeito à qualidade dos materiais apostilados, que integram os sistemas privados de ensino, é importante destacar que, ao contrário do que ocorre com os materiais comprados e distribuídos pelo governo federal via Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), os primeiros não passam por nenhum processo de avaliação técnica, isenta, de maneira pública e por instituições públicas reconhecidas que venha a identificar a adequação dos materiais à legislação educacional brasileira e sua qualidade em sentido amplo, conforme apresentado neste estudo.

Portanto, a concepção de qualidade veiculada na adoção dos sistemas padronizados é autorreferenciada e apoiada em fortes estratégias publicitárias. Dos cinco sistemas privados estudados, quatro estão ligados a redes e/ou franquias de cursos pré-vestibulares ou escolas privadas: SOME, SABE, Anglo e NAME. Sua suposta qualidade tem como base o desempenho de estudantes em escolas privadas, que em nada se parecem com as escolas públicas municipais, já que aquelas estão voltadas à população de maior renda e têm como razão de existência a segmentação socioeconômica que reproduzem. Destaca-se também o grande investimento dessas empresas em publicidade em veículos voltados a professores, gestores e demais profissionais da educação básica pública.

O estudo identificou ainda que os mesmos grupos empresariais são duplamente favorecidos pela destinação de recursos públicos: são os que mais recebem recursos do

governo federal por meio do PNLD, ao mesmo tempo em que, por vezes criticando implícita ou explicitamente este programa, vendem seus serviços aos governos subnacionais.

Como vimos, a compra de sistemas privados de ensino pelas redes municipais públicas pode levar a duas situações que impactam diretamente a disponibilidade de recursos para a educação nos municípios. Se não deixa de receber livros do PNLD, ao comprar sistemas privados de ensino o município duplica os gastos (hoje feito pelo governo federal via PNLD) com um mesmo fim. Se o município deixa de receber materiais do programa nacional, ele não duplicará os gastos, mas também reduzirá substancialmente sua capacidade de disponibilizar novas vagas no sistema público, devido à redução dos recursos públicos disponíveis para a criação de oportunidades, principalmente nas etapas não obrigatórias e naquelas em que é baixa a cobertura. Esta questão é particularmente importante se considerarmos a ampliação da obrigatoriedade do ensino pela emenda constitucional 59/2009 e as metas de ampliação do atendimento constantes do novo plano nacional de educação. Em outras palavras, a compra dos sistemas privados impacta o direito humano à educação reduzindo a disponibilidade de recursos para a ampliação de oportunidades educacionais.

Trata-se de algo grave mediante a baixa cobertura de alguns municípios na educação infantil, sobretudo no momento em que o país trabalha para universalizar a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até 2014, quando termina a vigência do atual Plano Nacional de Educação.

Outra questão percebida no estudo é a necessidade de análise dos processos decisórios que levam os gestores públicos a buscarem sistemas privados de ensino. Neste sentido, é possível distinguir dois momentos: o primeiro é a própria decisão sobre adotar ou não um sistema privado de ensino, já o segundo momento se refere à decisão sobre que sistema adotar dentre aqueles ofertados no mercado educacional privado.

Há poucas menções explícitas a esta primeira decisão nas entrevistas, ainda que se deva presumir que este tipo de opção política é da esfera natural de atribuição do secretário de educação ou do prefeito municipal. Contudo, é possível que a opção de adotar um sistema privado de ensino esteja relacionada à já mencionada noção de qualidade autorreferenciada destas empresas, aliada à disseminação de uma visão negativa da educação pública, fomentada indiretamente pelo Estado por meio da forma de divulgação do desempenho das escolas por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e, indiretamente, por meio do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

Por fim, para grupos historicamente marginalizados em seu direito à educação, a falta de transparência, de participação e de controle estatal sobre os sistemas privados de ensino coloca em dúvida sua capacidade de promoção da inclusão e do reconhecimento de estudantes com deficiência ou necessidades especiais, do campo, de comunidades indígenas e quilombolas e demais populações tradicionais, bem como a adaptabilidade destes materiais a estes públicos que também necessitam ter seu direito humano à educação plenamente atendido.

A análise aqui empreendida, que passou pela caracterização do processo de financeirização e mercantilização da educação no Brasil, chegando à demorada descrição de um de seus principais propulsores – a disseminação da venda de sistemas privados de ensino aos municípios – deve, portanto, ser analisada também em seu aspecto jurídico. Nesse enfoque, questiona-se as violações a direitos educacionais que decorrem dessas opções de políticas públicas, sejam violações indiretas, como as que decorrem do repasse de recursos públicos escassos para o lucro dessas empresas, sejam violações diretas, decorrentes da imposição de modelos educacionais a escolas e professores ou ainda ao conteúdo eventualmente inadequado dos materiais e serviços adquiridos.

Há, portanto, duas vertentes a serem perseguidas: continuar o estudo e descrição desse fenômeno de privatização da educação básica no Brasil e, ao mesmo tempo, mobilizar a sociedade e o campo acadêmico, com a participação do sistema de justiça e dos demais órgãos de controle, para que se fortaleçam os canais de participação e a capacidade de escolas públicas, professores e comunidades escolares decidirem diretamente sobre seus projetos político-pedagógicos.

10. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. 2ª ed. Madrid: Trotta, 2004.

ADRIÃO, Theresa. Basic Education in the Workers' Party government: advances and contradictions in Brazilian Education. Mimeo, 2015.

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise; BORGHI, Raquel and ARELARO, Lisete. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de "sistemas de ensino" por municípios paulistas. *Educ. Soc.* [online]. 2009, vol.30, n.108 [cited 2015-04-16], pp. 799-818 . Available from: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_isoref&pid=S0101-73302009000300009&lng=en&tlng=pt.

ADRIÃO, T. ; GARCIA, T. O. G. ; BORGHI, R. ; Bertagna, R. ; Côrrea, B. C. . a atuação de grupos empresariais em educação e sua inserção em redes públicas de ensino: reflexões iniciais. Políticas e gestão da educação: desafios em tempos de mudanças. 1ed.sao paulo: Autores ASSOCIADOS, 2013, v. , p. 267-28

ADRIÃO, T. ; GARCIA, T. G. ; BORGHI, R. ; ARELARO, L. R. G. . As parcerias entre prefeituras paulistas e o setor privado na política educacional: expressão de simbiose?.. Educação & Sociedade (Impresso), v. 33, p. 533-549, 2012.

ADRIÃO, T.; GARCIA, T.; BORGHI, R. e ARELARO, L. **Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública**: a aquisição de "sistemas de ensino" por municípios paulistas. **Educação & Sociedade**. Campinas, São Paulo. vol.30, n.108.p. 799-818. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a0930108.pdf>>

ADRIÃO, T. (coord.) **Estratégias municipais para a oferta da educação básica: as parcerias público-privadas**. Relatório de pesquisa: Fapesp. 2009.

ADRIÃO, T. Escolas charters nos EUA: contradições de uma tendência proposta para o Brasil e suas implicações para a oferta da educação pública. **Educação e filosofia**; v. 28, n. 1esp. (2014). In <http://www.seer.ufu.br/index.php/educacaofilosofia/article/view/24613>.

ARAÚJO, L. Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica. 416f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2013.

BALL, S. and Yodell, D. Hidden. Hidden privatization in public education, 2007. Disponível em <http://download.ei-ie.org/docs/IRISDocuments/Research%20Website%20Documents/2009-00034-01-E.pdf>.

BARBOSA, D. Quem é a pearson, que comprou o grupo multi por r\$ 1,7 bi?. **Exame- Abril**, no line, 3/12/2013. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/quem-e-a-pearson-que-comprou-o-grupo-multi-por-r-1-7-bi>. Acesso em 28 de julho de 2014.

BASSI, Marcos Edgar. Financiamento da educação infantil em seis capitais brasileiras. **Cadernos de Pesquisa** (Fundação Carlos Chagas. Impresso), v. 41, p. 116-141, 2011.

BASTOS, P.Z. Financeirização, crise, educação: considerações preliminares. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 217, mar. 2013.

BEZERRA, E..P. Parceria público-privada nos municípios de Brotas e Pirassununga: estratégias para a oferta do ensino?. Dissertação (Mestrado em Educação). Unesp, 2008.

BIANCHI, Álvaro. Estado e empresários na América Latina (1980-2000). **Antropolítica, Niterói**, v. 16, n. 16, p. 101-122, 2004a.

BNDES. Uma visão da aplicação da parceria público-privada no mundo em 2006. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, x. 14, n. 27, p. 323-330, jun. 2007.

BONAFONT, Laura Chaqués. **Redes de Políticas Públicas**. Centro de Investigaciones Sociológicas. CIS. Siglo Veintiuno de España Editores. Madrid, 2004.

BÖRZEL, Tanja A. What's so special about Policy Networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European Governance. Disponível em <http://eiop.or.at/eiop/text/1997> Acessado em 14.

BRASIL. Lei 8.069 de 1990. **Estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília, 1990.

BRASIL. Lei 9.394 de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília, 1996.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal/Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei nº. 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Brasília, 1996. Diário Oficial da União. Brasília, 25 de dezembro de 1996.

BRASIL. Resolução CD/FNDE n. 42/2012. Dispões sobre o Programa Nacional de Distribuição do Livro Didático (PNLD) para a educação básica. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3758>>. Acesso em: 20 de setembro de 2014.

BRASIL. **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. Disponível em: <<http://abrelivros.publier.com.br/abrelivros/dados/anexos/4235.pdf>> Acesso em 19 de outubro de 2010.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Educação pública de qualidade: quanto custa esse direito?. – 2. ed. – São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011. Vários colaboradores.

CUNHA, L. A. Educação pública: os limites do estatal e do privado. In: OLIVEIRA, R. P. (Org.) **Política educacional Educação, estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1995: impasses e alternativas. São Paulo: Cortez, 1985. [11-25].

CURY, J. R. A educação e a primeira Constituinte republicana. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas Constituintes brasileiras**. Campinas: Autores Associados, 1996.

CURY, C.R.J, (1993). Ensino religioso e escola pública: o curso histórico de uma polêmica entre a Igreja e o Estado no Brasil. Belo Horizonte: Faculdade de Educação da UFMG, Educação em Revista, nº 17, jun., p. 20-37.

DALE, Roger. A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. **Educação, Sociedade e Culturas**, Portugal, Afrontamento, n. 12, p. 109-139, 1994.

FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas Constituintes brasileiras**. Campinas: Autores Associados, 1996. [69-80].

FERNANDO HADDAD, Assessor especial do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Discurso do painel Aspectos Legais do PPP.**

FOSTER, J.B. (2008). The Financialization of Capital and the Crisis. Monthly reviewan independent socialist magazine Volume 59, Issue 11 (April). Disponível em: <http://monthlyreview.org/2008/04/01/the-financialization-of-capital-and-the-crisis/>.

FREITAS, L.C Os reformadores empresariais da educação: A consolidação do neotecnismo no Brasil. Educ. Soc., Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr.-jun. 2012. Disponível em: <http://cedes.unicamp.br>

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação . **Educ. Soc.**, Jun 2012, vol.33, no.119, p.379-404. ISSN 0101-7330.

GAZETA DO POVO. Grupo Positivo vai abrir capital. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/economia/grupo-positivo-vai-abrir-capital-aj81z5iuljsnwg4oq1t394sv5>. Acesso em 28 de julho de 2014.

HOLMES, S.; SUNSTEIN, C. R. **El costo de los derechos: por qué la libertad depende de los impuestos.** 2011.

HILL, D. (1997) Equality and Primary Schooling: the policy context intentions and effects of the Conservative 'Reforms'. In M. Cole, D. Hill and S. Shan (eds.) Equality and the National Curriculum in Primary Schools. London: Cassell.

HILL, D. O neoliberalismo global, a resistência e a deformação da educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.3, n.2, pp.24-59, Jul/Dez 2003.

IEDI. IEDI 12 anos. disponível em http://www.iedi.org.br/admin_ori/pdf/iedi_12_anos.pdf. Acesso em 3 de janeiro 2015.

IEDI. **Mudar para competir – A nova relação entre competitividade e educação.** Estratégias Empresarias. [s.l.] : IEDI, 1992.

JESSOP, B. Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State–Theoretical Perspective in Antipode Volume 34, Issue 3, pages 452–472, July 2002.

KOTLER, P.; FOX, K. F. A.; **Marketing estratégico para instituições educacionais**. São Paulo: Atlas, 1994.

LENE, Hérica. **A crise da Gazeta Mercantil: tradição e ruptura no jornalismo econômico brasileiro**. Niterói: UFF, 2004.

LIMA et al. **Entendendo A Parceria Público Privada No Brasil: Uma Análise Preliminar.....**

LUZ, Liliene Xavier. Empresas privadas e educação pública no Brasil e na Argentina. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, June 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302011000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 Feb. 2015.

MARTINS, P. M. **A política das políticas educacionais e seus atores**. Disponível em <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/jpe/article/view/35739>.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Mudanças no financiamento da educação no Brasil. Campinas: AUTORES ASSOCIADOS, 1997. 92 p.

MIZUKI, V. Atuação do Ministério Público no processo de expansão de parcerias entre municípios paulistas e empresas educacionais para aquisição de sistemas de ensino. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2013.

MORAES, C. S. V. A Socialização da Força de Trabalho: Instrução Popular e Qualificação Profissional no Estado de São Paulo 1873 a 1934. Doutorado em Sociologia. Universidade de São Paulo, USP, Brasil, 1990.

OLIVEIRA, R. P. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. *Educação & Sociedade* (Impresso), v. 30, p. 739-760, 2009.

ONU, Commission on Human Rights. Report of the Special Rapporteur on the right to education to the Commission on Human Rights, E/CN.4/2002/60, 2002.

ONU, Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Observação Geral nº 13, de 8 de dezembro de 1999, E/C.12/1999/10.

PETERSON, John. Policy Networks. Political Science Series. Institute for Advanced.

RIKOWSKI, G. (2002) Globalisation and Education, A paper prepared for the House of Lords Select Committee on Economic Affairs, Inquiry into the Global Economy, 22nd January, at 'Education-line': <http://www.leeds.ac.uk/educol/documents/00001941.htm>.

ROBERTSON, S; BONAL, X; DALE, R. (2001). "GATS and the Education Service Industry: The Politics of Scale and Global Re-Territorialization", Comparative Education Review.

ROMANELLI, O. **História da educação no Brasil**. 22. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

SANTOS, Suzy; CAPPARELLI, Sérgio. Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito In: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (Org.). Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia. 1 ed. São Paulo : Paulus, 2005, v.1, p. 77-101.

SAVIANI, D. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007. (Coleção SILVA FILHO, H P. O empresariado e a educação. In: FERRETTI, J. Celso et al (Org.). **Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar**. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 1996. p. 87-92.

SAVIANI, D. *História das idéias pedagógicas no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 2007.

SILVA. M. V. ; SOUZA, S. A. . Educação e responsabilidade empresarial: novas modalidades de atuação da esfera privada na oferta educacional. Educação & Sociedade (Impresso), v. 30, p. n.108, 2009.

SOUZA, M. I. **Os empresários e a educação**: IPES e a questão educacional após 1964. São Paulo: Cortez, 1981.

SWEEZY, Paul. More (or less) on globalization. Monthly Review, New York, v.49, n. 4, September 1997.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. RELATÓRIO DE ATIVIDADES 2013. http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/relatorio_de_atividades_2013_todos_pela_educacao.pdf.

TOMASEVSK, K. Human Rights obligations: making education available, accesible, acceptable and adaptable. **Right to Education n° 3**. SIDA; Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law: Gothemburg, 2001.

XIMENES, S. B. Padrão de qualidade do ensino: desafios institucionais e bases para a construção de uma teoria jurídica. 2014. 424f. Tese [Doutorado em Direito do Estado] – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

WORK BANK. Private and public initiatives: working together for health and education. Washington, D.C., World Bank, 1995. Disponível em http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/TW3P/IB/1995/09/01/000009265_3961219104320/Rendered/PDF/multi0page.pdf.

Sites consultados

PRISA. <http://www.prisa.com/uploads/ficheros/arboles/descargas/201201/descargas-presentacion-corporativa-prisa-es.pdf>. Acesso em 12 de dezembro de 2014.

AVALIA EDUCACIONAL. <http://www.avaliaeducacional.com.br/Home/Empresa>. Acesso em 18 de dezembro de 2014.

VALOR ECONÔMICO. <http://www.valor.com.br/empresas/2724100/santillana-investe--20-milhoes-no-brasil>. Acesso em 28 de novembro de 2014.

SANTILLANA. <http://www.santillana.com/pt/pagina/compania-global/>. Acesso em 14 de fevereiro de 2015.

VEJA. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/penguin-random-house-compra-editora-objetiva/>. Acesso, em 15 de agosto de 2014.

ABRIL EDUCAÇÃO. Dados Societários. Disponível em: http://www.abrileducacao.com.br/dados_societarios.html. Acesso em 28 de novembro de 2014.

ABRIL EDUCAÇÃO. Dados Societários. Disponível em: <http://ri.abrileducacao.com.br/pt-br/companhia/Paginas/mercado.aspx>.

INFOMONEY: <http://www.infomoney.com.br/abrieduca/noticia/3855794/nova-dona-abril-educacao-avaliara-destino-marca-apos-saida-familia>).

BOVESPA.FATO RELEVANTE. Disponível em: Educação(<http://www.bmfbovespa.com.br/empresas/consbov/ArquivoComCabecalho.asp?motivo=&protocolo=454737&funcao=visualizar&site=B>) .Acesso em 15 de dezembro de 2014.

BOVESPA.FATO RELEVANTE. Disponível em http://www.sebsa.com.br/ri/arquivos/SEB_MaterialFact_Pearson_20100721_PT.pdf). Acesso em 15 de dezembro de 2014.

PEARSON. Disponível em: <http://portal.pearson.com.br/portal/pearson/sobre-nos/historia/>. Acesso em 15 de dezembro de 2014.

EXAME- ABRIL. [www. exame-abril.com.br](http://www.exame-abril.com.br)
Veja, 199 http://veja.abril.com.br/010999/p_092.html;Exame,2014).

PEARSON FOUNDATION. Disponível em: <http://www.pearsonfoundation.org.Acesso> em 15 de dezembro de 2014.

INSTITUTO POSITIVO. SUSTENTABILIDADE.
<http://positivo.com.br/instituto/sustentabilidade/investimento-social.php>.

SISTEMA ANGLO DE ENSINO. <http://www.sistemaanglo.com.br/Paginas/Sobre-Anglo/Sobre-o-anglo-assessoria-pedagogica.aspx>

SISTEMA UNI. Disponível em:<http://www.sistemauno.com.br/main.jsp?lumChannelId=4028808121357BF2012140CFAED61EC7>. Acesso em 12 de fevereiro de 2015.

EDITORA POSITIVO. <http://www.editorapositivo.com.br/editora-positivo/sistemas-de-ensino/aprende-brasil.html>.

NETNAME, on line. <http://www.netname.com.br/>;

SISTEMA UNO , on line. <http://www.sistemauno.com.br>;

OBJETIVO SOME. <http://www.objetivo.br/some/>.

11. EQUIPE DE PESQUISA

Gustavo Paiva

Raquel Fontes Borghi

Regiane Helena Bertagna

Salomão Ximenes

Teise Garcia

Theresa Adrião