

El Instituto Natura y las Políticas de Colaboración Federativa

Gilda Cardoso de Araujo

gildacardoso38@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-3562-9779>

Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

Vitória, Brasil.

Lilian Marques Freguete

lilian.freguete@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-8089-3715>

Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

Vitória, Brasil.

Rosenery Pimentel do Nascimento

rose@rosenerypim.com

<https://orcid.org/0000-0002-6558-8605>

Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

Vitória, Brasil.

Recebido: 31/03/2023 **Aceito:** 21/05/2023

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar la actuación del Instituto Natura (IN) en cuanto a la elaboración e implementación de políticas de colaboración para la provisión de educación pública, en el marco del federalismo brasileño. Se analizan aquí acciones para la formulación, implementación y asesoramiento de nuevas formas de colaboración intergubernamental, en las que se advierte la presencia del IN en diversas acciones. La investigación cualitativa bibliográfica y documental utiliza como fuentes primarias los registros electrónicos de documentos oficiales, noticias publicadas en medios digitales y contenidos de sitios web oficiales. Los datos recolectados revelan una amplia y creciente inserción de la IN en el campo de las políticas públicas educativas, trayendo no sólo aportes de herramientas de apoyo pedagógico, formativo y de gestión, sino también actuando en la articulación de los *Arranjos de desenvolvimento da educação* (ADEs) y otras formas de colaboración intergubernamental anclada en la inversión social privada y la nueva gestión pública.

Palabras clave: Federalismo. Instituto Natura. Arranjos de Colaboração. Nueva administración pública. Inversión Social Privada.

O Instituto Natura e as Políticas de Colaboração Federativa: implicações para a gestão educacional

Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar a atuação do Instituto Natura (IN) no que tange à elaboração e implementação de políticas de colaboração para a oferta da educação pública, dentro do desenho do federalismo brasileiro. São analisadas aqui ações de formulação, implementação e assessoramento de novas formas de colaboração intergovernamental, cuja presença do IN é notada em variadas atuações. A pesquisa bibliográfica e documental de caráter qualitativo, toma como fontes primárias registros eletrônicos de documentos oficiais, notícias veiculadas nas mídias

digitais e conteúdo de sites oficiais. Os dados levantados revelam uma ampla e crescente inserção do IN no campo das políticas públicas educacionais, trazendo não apenas aportes ferramentais de apoio pedagógico, formativo e de gestão, mas também atuando na articulação de Arranjos de desenvolvimento da educação (ADE) e outras formas de colaboração intergovernamental ancoradas no investimento social privado e na nova gestão pública.

Palavras-chave: Federalismo. Instituto Natura. Regime de Colaboração. Nova Gestão Pública. Investimento Social Privado.

The Instituto Natura and the Federative Collaboration Policies

Abstract

This article aims to analyze the performance of the Instituto Natura (IN) regarding the elaboration and implementation of collaboration policies for the provision of public education, within the framework of Brazilian federalism. Actions for the formulation, implementation, and advice of new forms of intergovernmental collaboration are analyzed here, in which IN's presence is noted in various actions. Qualitative bibliographical and documental research uses electronic records of official documents, news published in digital media, and content on official websites as primary sources. The collected data reveal a wide and growing insertion of the IN in the field of educational public policies, bringing not only tool contributions of pedagogical, training, and management support but also acting in the articulation of Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) and other forms of intergovernmental collaboration anchored in private social investment and new public management.

Keywords: Federalism. Instituto Natura. Governmental Collaboration Scheme. New Public Management. Private Social Investment.

Introdução

Neste trabalho objetivamos investigar a atuação do Instituto Natura (IN) no campo da educação básica, em especial no que tange à elaboração e implementação de políticas de colaboração para a oferta da educação pública, dentro do desenho do federalismo brasileiro, em que União, estados, municípios e o Distrito Federal compartilham competências. A pesquisa bibliográfica e documental tem caráter qualitativo e está delimitada no recorte temporal de 1995, ano em que se dão as primeiras ações da Natura S/A no campo educacional, até 2023, ano em que encerramos a coleta dos dados bibliográficos e documentais.

A atuação de instituições denominadas “públicas não-estatais”¹ no campo educacional teve acentuada expansão a partir da década de 1990, respaldadas principalmente pela política neoliberal

¹ O termo setor público não-estatal é utilizado no documento “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” elaborado em 1995 por Luiz Carlos Bresser Pereira enquanto ministro do extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE. O documento, apesar de não ter se efetivado enquanto projeto, é tido como marco na implementação de políticas neoliberais no Brasil, prescrevendo a ampla privatização e inserção da sociedade civil na oferta de serviços públicos de competência do Estado, tais como educação, saúde, cultura e pesquisa científica.

de Reforma do Estado proposta pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (BRASIL, 1995). O fenômeno tem sido tema de estudos nas áreas das Ciências Sociais, da Gestão Pública, do Direito e da Educação, onde os trabalhos analisam as implicações destas novas configurações da gestão pública, em que a oferta de serviços públicos passa a ser compartilhada com a sociedade civil sob a figura de Organizações Sociais (OS), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e outras Organizações não Governamentais (ONG). Sob o novo desenho, cabe ao Estado o controle, a regulação e a mensuração/avaliação, e em alguns casos, também fomento financeiro, num movimento em direção à reconfiguração das relações entre o público estatal e o privado.

É nessa conjuntura político-governamental que se situa nosso objeto de estudo: O Instituto Natura (IN), o qual exerce ativa participação na elaboração e implementação de ações colaborativas entre os entes federados, contando com uma rede de múltiplas instâncias e agentes, de modo que uma gama de novos atores se faz proeminente na elaboração das normativas e políticas de governo, e até mesmo em políticas de Estado².

A atuação do IN na formulação e implementação de formas de colaboração, é apenas um recorte dentro de um conjunto de ações e inserções que a entidade faz no campo da educação, abrangendo projetos no âmbito pedagógico, gerencial e formativo³. Nesse sentido, Adrião e Domiciano (2018) sinalizam a atuação do setor privado junto aos sistemas públicos de ensino tanto para a oferta da educação básica por meio de parcerias público-privadas, quanto para venda de insumos curriculares ou de gestão, tais como a venda de livros didáticos, apostilas ou sistemas de gestão e de avaliação. A atuação do IN se enquadra em tal caracterização, uma vez que a concepção e implementação de políticas de colaboração entre os entes federados vem acompanhada de assessorias para gestão, formalização de pactos e pacotes com sistemas de avaliação de desempenho.

A análise da presença do IN nas articulações de associativismo territorial nos instigou à presente pesquisa visto que, ao consultarmos os bancos de teses e dissertações da Capes e a plataforma Scielo utilizando o descritor “Instituto Natura”, encontramos uma ampla gama de

² Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade (OLIVEIRA, 2011, p. 329).

³ O IN tem iniciativas de suporte com programas online e presenciais tais como: o projeto Trilhas; Escola Digital; Escola em Tempo Integral; Comunidades de Aprendizagem; Conviva (plataforma digital).

estudos e textos que associam o IN a temáticas referentes à responsabilidade social, à gestão pública, a questões ambientais e principalmente uma considerável quantidade estudos no campo educacional, principalmente quando o IN está associado ao Movimento Todos Pela Educação (TPE). Isto devido à acentuada atuação desta instituição com diversas ações no campo da educação pública em várias regiões do país.

Os estudos na área da educação abordam aspectos referentes à gestão dos temas educacionais (MEDEIROS, 2015; SANTOS, 2018), a expansão do capitalismo educacional (SOARES; SERRA JÚNIOR, 2021; ALFONSO, 2021), as estruturas curriculares e de avaliação (MACEDO, 2014; RIBEIRO; CRAVEIRO, 2017; ARAÚJO; OLIVEIRA, 2016), e até mesmo aspectos relativos à educação ambiental (MAIA; MACHADO, 2016). No entanto, na produção acadêmica levantada, não foram encontrados estudos cujo foco fosse a atuação do IN na elaboração e implementação de políticas de colaboração entre os entes federados. Releva notar que esta frente é, reconhecidamente, uma das áreas de expertise do IN. Por esta razão, neste artigo analisamos a atuação dessa organização não-estatal nas políticas públicas de elaboração e implementação de formas de colaboração entre os entes federados para a oferta educacional.

Para tanto, o texto foi dividido em três partes. Após esta breve introdução, refletimos sobre a conjuntura política de ideologia neoliberal que propiciou o avanço de organizações de interesses empresariais no campo da educação pública, situando a criação e atuação do IN neste cenário. A seguir, destacamos algumas ações desse ator social nas instâncias de elaboração e implementação de políticas públicas educacionais relativas à colaboração federativa. Finalizamos com algumas considerações sobre a atuação do IN pautada na lógica corporativa de gestão, cuja inserção no campo da educação pública traz implicações para a oferta de uma educação de qualidade e para a instituição do Regime de Colaboração que efetivamente opere na diminuição das desigualdades sociais.

Neoliberalismo, gerencialismo e investimento social privado em educação

Na década de 1990, com a expansão do fenômeno de globalização, os mercados mundiais intensificaram a financeirização⁴ dos investimentos. Concomitantemente, as políticas neoliberais

⁴ Financeirização é entendida aqui como a aplicação de valores em ativos financeiros, cuja liquidez em geral é maior que a das aplicações em ativos reais e que, num mundo globalizado e de frouxas regulamentações, transitam livremente pelas bolsas mundiais, sendo especialmente atrativa para os investidores afeitos à especulação financeira, de acordo com as análises de Oliveira (2009) e Bastos (2013).

de desregulamentação e privatização se espriam rapidamente pelos países periféricos. No Brasil, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso, respondendo a esta agenda mundial de gestão com viés neoliberal, criou o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) que, sob o comando do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, em 1995, lançou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995). O documento justificava as reformas de cunho gerencialista, focadas em resultados e eficiência, como medidas necessárias para modernização e desenvolvimento da nação.

As ações daquele governo trouxeram ainda maior legalidade para a entrada de atores externos aos governos dos diferentes entes federados sob a forma de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP. Muitas destas instituições, e entre elas o IN, são braços do empresariado que, sob a alegação da prática de responsabilidade social, se inserem na máquina pública atuando direta ou indiretamente nos processos de oferta e de gestão dos serviços públicos, por meio da implementação de inovações tecnológicas e de treinamento dos agentes governamentais (servidores e funcionários públicos). Sobre a atuação destes agentes externos na esfera pública, Medeiros (2015, p. 18) destaca que

[...] os empresários, por meio de ações no campo social, visariam contribuir para o fortalecimento do capital social e, como consequência, para adaptação dos sujeitos ao novo padrão social, colaboracionista, exigido pelo sistema capitalista. [...]sob os postulados da filantropia empresarial, o empresariado brasileiro atua há mais de cinquenta anos através dos serviços sociais da indústria e do comércio. No entanto, é a partir da década de 1990, com a Reforma do Estado que os empresários ampliaram seu campo de atuação na educação, movidos pela noção de responsabilidade social.

Sob a bandeira da responsabilidade social, instituições ligadas ao mundo corporativo engendraram ações, em especial no campo da educação pública, trazendo os padrões corporativos de gestão para dentro da máquina pública, conformando nesse movimento as práticas pedagógicas aos padrões neoliberais pautados em competição, individualização, metas e resultados. Esta tendência corresponde a uma característica observada globalmente no novo modelo de filantropia exercido por grandes empresas e pelas fundações vinculadas a elas. É a era do *Philantrocipitalism*⁵, como define Bishop e Green (2008) na obra em que resgatam os primórdios das doações por caridade e a evolução desta prática até os dias atuais, em que nomes de magnatas famosos, como Bill Gates, George Soros e Warren Buffett destinam vultosas quantias para benefício social. No

⁵ A partir deste ponto passaremos a traduzir o neologismo *Philantrocipitalism* por filantrocipitalismo, termo que Adrião (2018) define como filocapitalismo.

entanto, essas doações são geridas no modelo corporativo com o foco em metas e resultados bem delimitados, avaliados e monitorados.

Bishop e Green (2008) assinalam que filantropia não é nenhuma inovação nos meios empresariais, sendo Andrew Carnegie uma das figuras mais destacadas da filantropia norte-americana. Seu texto “Wealth”, publicado em 1889, tido como “O Evangelho da Riqueza”, preconiza ser obrigação dos mais abastados contribuir com os pobres e, mitigar tanto quanto possível, as mazelas dos desafortunados, diminuindo as desigualdades sociais. Supostamente respaldados nessa premissa, donos de grandes fortunas se comprometem em financiar projetos sociais na luta contra epidemias, doenças incuráveis, proteção ambiental e ainda na oferta da educação. Tudo isso, porém, dentro da lógica corporativa de gestão empresarial, com o claro objetivo de influenciar as políticas públicas governamentais. É a era da plutocracia onde o poder político está nas mãos de quem detém o poder econômico, como citam Bishop e Green (2008). Para exemplificar, os autores reproduzem a fala de George Soros, quando diz: “*I try to use my money to influence how governments spend money*”⁶ (p. 251).

Assim, a influência de tais atores é respaldada pela capacidade financeira que suporta altos investimentos no social. No Brasil o filantropocapitalismo consistiu na passagem de um modelo de atuação pautado no assistencialismo⁷ para outro cuja base seria a mudança social por meio do estímulo às ações nas políticas públicas, seguindo o modelo de filantropia institucionalizada dos países de língua inglesa, particularmente dos Estados Unidos da América e Inglaterra. Segundo a ex-presidente da Fundação Rockefeller, Judith Rodin, historicamente a filantropia poderia ser dividida em três fases: a Filantropia 1.0, a que teria como fundamentos as ideias de Andrew Carnegie; a Filantropia 2.0 que consistiu na construção e no fortalecimento das organizações da sociedade civil após a Segunda Guerra Mundial e; a Filantropia 3.0 que consistiria numa resposta aos efeitos da globalização em conexão com os interesses de empresas, fundações e institutos de origem empresarial ou instituídos por famílias, comunidades ou indivíduos e segundo a lógica do

⁶ “Eu tento usar meu dinheiro para influenciar como os governos gastam o dinheiro” em tradução livre feita pelas autoras.

⁷ Segundo o Relatório encomendado pela Iniciativa Bellagio (“Bellagio Initiative”), promovida pela *The Rockefeller Foundation* em parceria com outras instituições, a filantropia na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) teria origem na colonização portuguesa, como modelo de atuação pautado nas instituições de misericórdia. A partir do surgimento da filantropia institucionalizada nos países de língua inglesa, teria ocorrido, especialmente nos Estados Unidos e Inglaterra, uma importante transformação no significado e na ação filantrópica.

mercado. São esses agentes que realizam o Investimento Social Privado característico da Filantropia 3.0 (FILANTROPIA, 2014).

Ao analisar as estruturas de formação das redes de atores privados que operam no campo educacional, Macedo (2016) destaca que nos meios políticos brasileiros, mesmo após a transição de governos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) para o Partido dos Trabalhadores (PT), cujas matrizes ideológicas são notadamente antagônicas, a presença e atuação destes agentes seguiram influentes na formulação das políticas públicas. A autora, numa perspectiva topológica, defende que a análise destas redes de poder vai além das dicotomias público versus privado, ou direita versus esquerda. A hegemonia implantada por tais agentes opera em contextos variados e sob diversas perspectivas ideológicas. Ainda sobre a atuação de tais agentes, Santos (2018) destaca três organizações que são proeminentes na prática de Investimento Social Privado (ISP): a Fundação Lemann, o Instituto Unibanco e o Instituto Natura. A autora discorre sobre as estratégias de ação destas organizações, concluindo que a educação é a área que mais concentra recursos em Investimento Social Privado (ISP). Para Santos (2018, p. 128) “O foco em educação é justificado pela potencialidade que os investimentos desta área podem trazer para os objetivos principais do ISP: inovar, escalar e mensurar resultados”. Os objetivos denunciam claramente o modelo gerencial implementado por esses agentes na sua atuação junto à gestão pública.

O gerencialismo vem sendo replicado e fomentado por tais organizações, dentre elas o IN, ofertando produtos inspirados nas estratégias empresariais de gestão, preponderando o controle e a busca por resultados sobre os demais aspectos educacionais (ARAÚJO; OLIVEIRA, 2016). No entanto, as iniciativas são implementadas sem que as organizações assumam diretamente a oferta integral da educação. Santos (2018, p. 128) observa que:

Quanto à idealização do ISP sobre a atuação com o estado, vale ressaltar que as entrevistas realizadas apontaram a recorrente reafirmação de que o ISP sabe que sua função não é substituir o Estado e que este é que deve oferecer os serviços públicos. Contudo, há a compreensão por parte das organizações de um Estado limitado e com grande deficiência técnica, e que, portanto, estariam “fazendo o que o estado não faz” ou, então, buscando mostrar como este pode fazer ao realizar assessorias e consultorias técnicas. A proposta de desenvolvimento de capacidades de gestão das equipes de educação permeia essa frente de atuação do ISP, especialmente nos pequenos municípios ou redes estaduais menores. Por essa razão, há uma intensificação de estratégias como formação, assessorias, desenvolvimento de ferramentas em gestão.

Sendo assim, o que se percebe quanto à estratégia de ação do Instituto Natura e de seus pares na implementação de projetos nos meios educacionais, é o propósito de apoiar e não de

substituir as funções do Estado, “[...]contudo, o que se observa na prática é a intensa atuação das organizações do ISP na orientação das práticas governamentais.” (SANTOS, 2018, p. 128). É o que vem fazendo o IN no que se refere à elaboração e implementação de políticas de colaboração entre os entes federados para a oferta de educação pública.

As ações na esfera educacional pública por parte das instituições vinculadas ao mercado se ancoram no discurso amplamente difundido, de que a qualidade da oferta nas escolas públicas é precária, sendo necessária a corresponsabilização de toda a sociedade em função da melhoria desta oferta. E é com esse discurso que o IN se insere no campo educacional, promovendo ações de variadas naturezas.

A gênese do Instituto Natura e suas ações relativas às políticas de colaboração para a oferta educacional

O Instituto Natura é uma OSCIP, vinculada a uma empresa brasileira do ramo de cosméticos, perfumaria e cuidados pessoais, a Natura Cosméticos S.A., fundada em 1969 por Antônio Luiz Seabra⁸ e Jean Pierre Berjeaut. A empresa recebeu o nome de Natura por ter na composição de seus produtos, porções de ativos vegetais (Natura Cosméticos S/A, s/d), dependendo, portanto, do extrativismo vegetal para a aquisição de parte de sua matéria prima.

A Natura tem experimentado considerável expansão no mercado sendo notória a aquisição da marca britânica de cosméticos *The Body Shop*, em 2017, em uma negociação estimada em 1 bilhão de euros (G1, 2017). Com esta aquisição, a Natura se consolidou em 69 países, reunindo três marcas fortes: a Natura, a *The Body Shop* e a *Aesop*, marca de cosméticos australiana já incorporada à Natura desde 2013. Em 2020 a *Avon* também passou a integrar o Grupo Natura e as quatro marcas juntas, segundo relatório publicado pela empresa, empregam “quase 18 mil colaboradores, presentes em 18 países na América Latina, França, Estados Unidos e Malásia, e mais de 4,7 milhões de Consultoras de Beleza Natura e Representantes de Beleza Avon” (NATURA, 2021, p. 15). A projeção internacional da empresa não se restringiu ao escopo mercadológico. Suas ações em investimento social também se tornaram notórias.

⁸ Ainda hoje seu maior acionista.

A atuação da empresa em projetos educacionais teve início com a linha de produtos “Crer para ver”, em parceria com a Fundação Abrinq⁹, no ano de 1995, mesmo ano da reforma gerencial iniciada pelo MARE. A proposta da criação do “Crer para ver” era investir o lucro dos produtos da linha, de mesmo nome, em iniciativas no campo educacional.

Desde então, foram várias as iniciativas empreendidas na área da educação vinculadas ao “Crer para ver”, tais como: a) o Projeto Chapada, na Chapada Diamantina (Bahia), voltado para a formação de professores do ensino fundamental em 1997; b) o projeto “Consultoras-Professoras” cujo objetivo era sensibilizar as consultoras da Natura que exercessem a profissão de professoras sobre a importância da melhoria da qualidade do ensino em 2000; c) o apoio à Educação de Jovens, dentre outras iniciativas.

No ano de 2006 a Natura encerrou a parceria com a Fundação Abrinq e assumiu a totalidade da gestão do programa “Crer para ver”. Ato contínuo, no ano de 2007 o programa foi ampliado¹⁰ e foram estabelecidas parcerias com o setor público e organizações da sociedade civil, tendo como foco o ensino e prática da leitura nas escolas de educação infantil do país.

Em 2009 foi lançado o projeto “Trilhas” de alfabetização e leitura, reconhecido pelo MEC, em 2011, como metodologia complementar “eficaz”. No ano seguinte, 2012, seus materiais alcançaram 72.051 escolas em todo o Brasil.

As ações do IN alcançam notabilidade em parte devido à chancela que comumente recebem de órgãos públicos, tanto nos níveis municipal e estadual quanto no nível federal.

Após estas primeiras experiências geridas diretamente pela Natura S/A, em 2010, foi fundado o Instituto Natura (IN) na figura de OSCIP, buscando a expansão e o fortalecimento das iniciativas da Natura em andamento desde 1995. O IN está presente nas políticas educacionais de todos os estados e em cerca de 80% dos municípios brasileiros, atuando na gestão de programas de escola de tempo integral, na disseminação dos princípios das comunidades de aprendizagem e em políticas de colaboração entre União, estados e municípios, objeto central deste estudo.

⁹ Apesar do mesmo significado, a sigla acaba sendo utilizada para representar duas entidades diferentes: a Fundação Abrinq e a ABRINQ. Esta significa Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos e representa uma entidade de classe que tem como foco principal a representação dos fabricantes de brinquedo. Já a Fundação Abrinq tem por objetivo “mobilizar a sociedade para questões relacionadas aos direitos da infância e da adolescência, tanto por meio de ações, programas e projetos, como por meio do estímulo ao fortalecimento de políticas públicas de garantia à infância e adolescência” (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2017).

¹⁰ Neste mesmo ano foi criado o Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (ICEP) com o apoio do Programa “Crer para ver”.

Os projetos do IN são operados em parceria com outros agentes numa clara afirmação da lógica corporativa. Isto porque o IN aparece compondo o grupo de fundações, institutos e empresas que integram o Movimento Todos Pela Educação, presente nas proposições do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), instituído pelo Decreto Lei 6.094/2007, e também na proposição dos Arranjos de desenvolvimento da educação (ADE) regulamentado pela Resolução do Conselho Nacional de Educação nº 1/2012, que admite essa forma de organização entre os entes federados para a oferta educativa como sendo uma das possíveis maneiras de implementar o Regime de Colaboração prescrito pela Constituição federal. Tal determinação foi consolidada pela Lei 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação 2014-2024) ao estabelecer que:

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em Regime de Colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

§ 7º O fortalecimento do Regime de Colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação. (BRASIL, 2014)

Desse modo, nota-se a direta inserção do IN concernente ao Regime de Colaboração. Para tal, a entidade contou com a equipe da Rede de Apoio à Educação, a RAE¹¹, que atua desde 2012 em apoio aos arranjos de desenvolvimento da educação (ADE), sobretudo ao ADE do Noroeste Paulista.

O arranjo de desenvolvimento da educação do Noroeste do Estado de São Paulo – ADE Noroeste Paulista, foi organizado em 2009, contando no primeiro momento com a adesão de 17 municípios. Na sua formação, o ADE Noroeste Paulista contou com a intermediação do então Presidente do Movimento Todos Pela Educação (TPE), Mozart Neves Ramos. O IN passou a ofertar ferramentas de treinamento e gestão quase que imediatamente à criação deste ADE, no ano de 2010. Dessa forma, o IN foi desenvolvendo sua experiência de ações em agrupamentos de municípios na medida em que estas associações foram se multiplicando e expandindo. Destacamos que em agosto de 2018, o IN esteve à frente de um encontro em João Pessoa, do qual participaram representantes dos seguintes Consórcios Públicos: Civap, Conisul, Amvapa, Codivar, Cogiva, Cisama, Ciapra, CDL-LS e Chapada Forte. Também estiveram presentes representantes dos seguintes ADE: Chapada Diamantina, Granfpolis, Cogemfri, Noroeste Paulista, G5 do Piauí, Dos

¹¹ É “uma rede que integra iniciativas e comunidades para implementação de políticas educacionais, potencializando compromissos e resultados, além de incentivar ações colaborativas entre os municípios” (INSTITUTO NATURA, 2017).

Guarás no Maranhão, Carajás e Saber (CONVIVA, 2018). Tal mobilização demonstra a capacidade de articulação dos responsáveis pelo encontro e ainda sinaliza a vitalidade desta estratégia de organização territorialista de gestão educacional.

No ADE Noroeste Paulista o IN atua dando apoio na elaboração de diagnóstico que serve de base para a formulação de um plano de ação regional. Atuou também na formação de líderes e técnicos da área educacional daqueles municípios (BRASIL, 2019). Passados 14 anos desde o estabelecimento do ADE Noroeste Paulista, o mesmo já conta com a adesão de 65 municípios, revelando-se como uma bem-sucedida iniciativa de associativismo intermunicipal. Dada a participação do TPE e de seus atores na sua implementação e consolidação, este ADE foi considerado experiência basilar para a legitimação dos ADEs pelo Conselho Nacional de Educação, instituindo legalmente esta forma de Regime de Colaboração por meio da Resolução nº1/2012.

Ainda sobre as articulações intermunicipais, no ano de 2015, o IN promoveu, em Mogi Mirim, um encontro entre 19 secretarias de educação municipais do interior de São Paulo, no chamado “Polo Sudeste”. No evento, o IN apresentou suas iniciativas na área com destaque para o planejamento estratégico direcionado à elaboração dos Planos Municipais de Educação. Nota-se que o IN ofertou aos gestores uma “providencial” assessoria posto que 24 de junho de 2015 era a data estipulada pelo MEC para que as prefeituras apresentassem seus Planos Municipais de Educação. A Plataforma CONVIVA foi apresentada aos participantes como importante ferramenta de apoio e colaboração entre as redes. O encontro de Mogi Mirim inaugurou esta estratégia de reuniões colaborativas intergovernamentais no formato de Rede de Apoio à Educação – RAE polos. Este foi o primeiro encontro promovido pela Rede de Apoio à Educação na região. A atuação do IN teve considerável abrangência, pois se deu desde a realização do diagnóstico das necessidades locais até o suporte para a elaboração dos planos municipais de educação (PME), formação e apoio na implementação dos projetos educacionais. A RAE também promovia as interlocuções com vistas a favorecer o Regime de Colaboração entre o estado e os seus municípios (INSTITUTO NATURA, 2015).

Ainda no estado de São Paulo, em 2016 o IN promoveu um encontro formativo em que participaram os municípios de Analândia, Leme, Mococa, Pirassununga, Santa Cruz Conceição, Santa Cruz Palmeiras e ainda o município baiano de Una.

A RAE Polos teve destacada presença também no estado da Bahia, operando na criação das Câmaras Técnicas de Educação do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Litoral Sul – CDS-LS e do Consórcio Intermunicipal do Consórcio das APAs - CIAPRA Baixo Sul. Essas câmaras foram estabelecidas em instâncias associativas já existentes e com experiência em atividades conjuntas de colaboração intergovernamental na forma de consórcios e de associações territoriais, tendo em vista que, no estado da Bahia há três tipos de políticas de indução quanto a formação dos territórios: a) Territórios Rurais, desde os anos 1990; b) Territórios da Cidadania (ambos do governo federal) e , em nível estadual; c) o Programa Territórios de Identidade que remontam ao início dos anos 2000. Ademais, dada esta longa trajetória, o estado da Bahia lidera a formação de consórcios públicos formados por prefeituras, de acordo com os dados da Caixa Econômica (SOUSA, 2016).

Sendo assim, a partir das bases associativas territoriais já existentes naquele estado, no final de 2014, firmou-se o acordo de atuação da RAE entre os Municípios do Sul, Extremo Sul e Sudoeste Baiano. No ano seguinte – 2015, iniciou-se a atuação do IN neste convênio, com propostas que visavam aperfeiçoar a gestão de recursos financeiros. A atuação da RAE Polo Sul Bahia é resultante da parceria entre o Instituto Natura, Instituto Arapyauá, UESC - Universidade Estadual de Santa Cruz, Amurc - Associação dos Municípios do Sul, Extremo Sul e Sudoeste da Bahia, e prefeituras municipais. A parceria visava difundir iniciativas voltadas à melhoria de práticas e gestão nos sistemas públicos educacionais, atuando na elaboração dos Planos Municipais de Educação, o que demonstra a incidência do IN e seus parceiros nas políticas de planejamento, gestão e avaliação dos municípios consorciados.

Dentro dos consórcios são eleitos representantes de cada município para compor as Câmaras Técnicas de Educação a fim de discutir e pactuar ações “eficientes” na oferta regional da educação. Conforme a definição do IN:

Câmaras Técnicas de Educação permitem que gestores de educação de uma mesma região discutam problemas e identifiquem soluções conjuntas que beneficiem suas gestões e melhorem a qualidade da educação e a formação de uma Câmara Técnica. É resultado de um processo feito com muitas mãos e muito diálogo e a eleição dessas comissões é um procedimento importante para o funcionamento dessas instâncias (INSTITUTO NATURA, 2018).

A coordenadora do projeto RAE, em fala reproduzida no site do CONVIVA, explicou que, por meio dos consórcios públicos, “de modo distinto dos ADE, é facultada a possibilidade de deliberar sobre a prestação conjunta de serviços públicos educacionais e realizar compras públicas

de insumos para as redes” (CONVIVA, 2018). Assim justifica-se a estratégia de ofertar apoio às bases associativas territoriais já existentes, como no caso dos consórcios da Bahia, e também de outros estados tais como Alagoas, Pernambuco, Piauí, Santa Catarina e Maranhão. A estrutura previamente estabelecida destas entidades facilita a implantação das técnicas desenvolvidas pelo IN.

A RAE Polos, lançada em 2014 como uma iniciativa direcionada a projetos de colaboração intergovernamental, cujo objetivo era o de integrar esforços de municípios vizinhos, em especial os de pequeno e médio porte, para que alcançassem ganhos econômicos, logísticos, estruturais, bem como maior força nas negociações junto aos entes estaduais e federal, esteve em operação até 2020. Entretanto, com a finalização dos mandatos dos executivos municipais, a RAE concluiu o seu ciclo de atuação em algumas frentes, como exemplo de Benevides (PA) e Cajamar (SP) (NATURA, 2020). Essas interrupções já nos dão alguns indicativos de uma reconfiguração estratégica das ações do IN.

Em seu relatório anual de 2021, o IN traz um detalhamento de suas ações em articulação com as agendas prioritárias da educação destacando a sua conexão e engajamento com o Programa Educação Já! de iniciativa do Todos Pela Educação. O programa lançado em 2018 foi redesenhado em 2022 e contempla em seu escopo a definição de políticas estruturantes da educação brasileira, reconfigurando o desenho institucional das redes e sistemas de ensino.

Isto porque, no contexto da pandemia e da pós pandemia, a inserção dos “*parceiros da Educação*” se intensificou, já que estes se articularam para o lançamento massivo de programas e agendas de intervenção na esfera pública, sob a alegação de cobrir as lacunas deixadas pelos órgãos educacionais estatais, sobretudo pela falta de coordenação por parte governo federal na orientação das políticas educacionais. Tal ausência oportunizou a intensificação e ampliação da intervenção desses atores privados na esfera pública, com um cardápio diversificado de ações, divulgação de documentos e disseminação de conteúdo pedagógico. As iniciativas abrangeram diferentes instâncias e espaços do setor público, incluindo o MEC, o legislativo, os executivos estaduais e municipais, e outros espaços de representação, tais como o Conselho Nacional de Educação, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

Em outras palavras, a pandemia criou “uma janela de oportunidades” (KINGDOM, 1995) enquanto vivenciávamos a omissão por parte do Estado, tendo em vista a descoordenação

proposital do governo central (ABRUCIO et al, 2020) não assumindo a educação como prioridade no cenário de crise. A ausência do governo central oportunizou a proeminência do empresariado em definir o desenho das políticas educacionais e projetar metas orientadas pelo modelo gerencial de educação.

Esse movimento se desdobrou numa reconfiguração das formas de atuação desses atores na formulação de políticas públicas ancoradas nas premissas do programa “Educação Já!”. No caso do IN, potencializou-se a sua incidência na disseminação dos programas de pactuação entre estados e municípios, com o foco na alfabetização, denominado Regime de Colaboração, normalizando uma lógica de colaboração pautada na uniformização, inspirada na disseminação de *cases* de sucesso, na regulação, no controle da gestão, do currículo e na standardização de testes em larga escala.

Nesse cenário, o IN define seu campo de atuação voltado para cooperação federativa a partir de três focos: os pactos de alfabetização, os arranjos de desenvolvimento da educação (ADES) e os consórcios e os pactos de alfabetização.

Vê-se dessa forma que o papel de intermediar as relações intergovernamentais ocorre em um momento em que os gestores estão propícios à colaboração pressionados pelas pautas urgentes e emergentes.

Outra frente de ação do IN que alcançou grande visibilidade é a criação e manutenção de plataformas digitais de apoio à educação. Em 2014, tomando como base os dados de uma pesquisa realizada no ano de 2012 em 27 secretarias estaduais de educação, o IN, com o apoio do Consed, criou a plataforma “Iniciativas Inspiradoras na Gestão Estadual da Educação Pública”. A plataforma era uma ferramenta de governança com o intuito de mapear a realidade do campo educacional nos estados (CONSED, 2014). A partir dos dados levantados na pesquisa, a plataforma divulgou “iniciativas inspiradoras” em diferentes enfoques da gestão educacional, bem como divulgou relatórios dando destaque para os desafios das regiões, com o fim de articular estratégias conjuntas em cada território. No entanto, no momento em que o presente estudo foi produzido, a plataforma relatava sua última atualização em 19 de janeiro de 2015. Releva notar que, concomitantemente, o IN também dá suporte a uma outra plataforma digital de semelhante teor, a Conviva Educação, a qual é destacada em seu site na seção “nossas iniciativas”.

Contudo, a plataforma Conviva Educação tem efetivamente um espectro mais ampliado que o da plataforma “Iniciativas Inspiradoras na Gestão Estadual da Educação Pública”, oferecendo

um leque de serviços mais diversificado e periodicamente atualizados. O acesso aos conteúdos era a princípio restrito aos sujeitos vinculados às secretarias de educação, mas foi com o passar do tempo aberto ao público em geral. Essa plataforma é suportada por agentes de diferentes naturezas, apresentando-se como sendo uma iniciativa da Undime com o apoio do Consed e da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme), o que demonstra o envolvimento destas entidades representativas de classe nas ações em colaboração com múltiplos agentes, já que é também apoiado por mais outros doze institutos e fundações representantes dos meios corporativos, dentre eles o IN. Toda essa estrutura proporciona uma ampla divulgação e aceitação dos serviços oferecidos pela plataforma, como está anunciado no site: a plataforma Conviva Educação é um sistema de gestão gratuito voltado ao dirigente municipal de educação e às equipes técnicas das secretarias.

No final de 2018, mais de 90% dos municípios do país estavam cadastrados e mais de 2.291 Secretarias Municipais de Educação acessam mensalmente os conteúdos, as ferramentas e as áreas de trocas de experiências da plataforma (CONVIVA EDUCAÇÃO, 2019).

Vê-se desse modo, quão amplamente se difundiu o uso dessas inovações nos sistemas de gestão pública. O Conviva Educação amplia o cardápio de disseminação de experiências tidas como exitosas, os cases de sucessos, ofertando também assessoria e treinamento, para além sistematizar dados das diversas secretarias de educação no propósito de facilitar e otimizar a gestão. Essa aproximação e troca de experiências entre os municípios pode representar pontes e mecanismo para associações horizontais em Regime de Colaboração entre os entes. Não é por acaso que esse campo vem sendo disputado por grandes empresas mundiais (SOARES; SERRA JÚNIOR, 2021; ALFONSO, 2021), intensificando processos de hiper individualização e desigualdade, criando novas formas de *accountability* educacional tornando os sistemas de ensino um amplo e diversificado celeiro de dados, direcionados por algoritmos invisíveis, com alcance em escala global de dispositivos de monitoramento, controle e disseminação de práticas educativas e na regulação de novas formas de precarização do trabalho.

Cabe ressaltar que em 2020 foi o último ano que o IN atuou como único gestor da iniciativa, sendo realizada a transição à cogestão da Undime e do Itaú Social (Natura. 2020). Em 2023, o Conviva completou 10 anos de existência com atuação direta nas secretarias de educação, desde de 2020 ampliou seu alcance com uma área aberta com cursos ao público em geral, o que torna a

ferramenta um instrumento de utilização em escala e um repositório do perfil dos profissionais da educação com um amplo portfólio de dados e informações das secretarias de educação.

O IN tem formulado ações de monitoramento e avaliação para medir o alcance e abrangência das suas iniciativas nas redes e sistemas de ensino com a criação, em 2016, na área de Produção de Conhecimento, *Advocacy* e Avaliação, de um indicador interno inédito, o Índice de Qualidade da Gestão Pública da Educação Municipal- IQGPEM, cujo objetivo é mapear a maturidade e a qualidade da execução de processos de gestão fundamentais de uma secretaria de educação nos municípios em que o Instituto Natura atua. Conforme o Termo de Referência para contratação de serviços de analista desse projeto a coleta de dados teria como foco: os dirigentes municipais de educação, responsáveis da área pedagógica e administrativa das secretarias Municipais de educação.

Embora a metodologia seja apresentada como inédita, sua construção muito se assemelha à base de dados utilizada na pesquisa “As melhores empresas para você trabalhar” realizada em 2012 por meio do Programa em Gestão de Pessoas-PROGEP e da Fundação do Instituto de Administração FIA. A semelhança entre os instrumentos/indicadores utilizados reflete a necessidade de controle dos resultados pelo IN. Essa relação reafirma o modelo gerencialista para a oferta de serviços educacionais em que o Estado é visto como cliente em potencial, e a gestão é considerada um nicho estratégico de competitividade no mercado, de modo que o “capital humano” se torna vantagem competitiva neste processo (SHIROMA, 2015).

É relevante analisar que, embora pouca publicidade seja dada aos resultados desses indicadores, observa-se um interesse na criação de novos indicadores como soluções inovadoras para a educação. Como exemplo desse movimento vemos em 2018 a criação do Diagnóstico da Gestão da Educação Municipal o DGEM, que alcançou a participação de 1.075 municípios e configurou um processo de autoavaliação nas secretarias municipais de educação com apoio e validação do instrumento pela Undime (NATURA, 2018). Outra proposição apresentada foi o Índice de Oportunidades da Educação Brasileira, o IOEB, criado em 2018, sob a gestão da Comunidade Educativa CEDAC e prevê uma avaliação de insumos e processos educacionais.

Essas iniciativas tem direcionado um foco para a percepção de eficiência dos gestores escolares, fomentando no âmbito dos municípios políticas que fortaleçam a figura do diretor escolar como líder ou gerente, pautando a gestão em critérios mais competitivos, baseado na meritocracia e na ideia de que para uma boa escola, basta um gestor que faça mais com menos, oportunizando a

abertura de proposições legais como à exemplo da proposta de instituição da Matriz Nacional de Competências do Gestor Escolar com o seu texto base aprovado pelo Conselho Nacional de Educação, em maio de 2021, aguardando homologação do Ministério da Educação.

Além das inserções já analisadas até aqui, o IN tem participado da implementação de pactos intergovernamentais pautado na experiência do PAIC (Programa de Aprendizagem na Idade Certa), que vem sendo realizado desde 2004 no estado do Ceará, e cuja experiência, segundo o relatório divulgado pelo IN, é tida como exitosa no combate ao analfabetismo (ABRUCIO; SEGATTO; PEREIRA, 2016).

O referido relatório é resultado da iniciativa da área de Produção de Conhecimento, *Advocacy* e Avaliação do IN, que em 2016 realizou um estudo com a Fundação Getúlio Vargas sobre o modelo de coordenação e cooperação federativa presente no Ceará, relacionado ao PAIC, com o intuito de disseminar e incentivar o modelo em outros estados.

Os resultados foram apresentados no 4º encontro da RAE intitulado “Regime de Colaboração: Prioridade na Gestão Educacional”, realizado em Brasília (DF) em novembro do mesmo ano. No mesmo evento, deu-se o lançamento do Movimento Colabora Educação, criado em parceria com outras oito instituições, cujo objetivo é apoiar e fomentar a colaboração entre municípios, estados, o Distrito Federal e a União na gestão das políticas públicas, para melhorar a qualidade da educação. Sobre estes encaminhamentos, o relatório anual do IN declara que junto com outros oito institutos e fundações de educação, o Instituto Natura integra também o Movimento Colabora Educação, que pretende alavancar o potencial colaborativo entre a União, os estados e os municípios brasileiros. Em 2017, foi realizado o I Seminário Colabora Educação, que reuniu representantes dos estados e dos municípios na discussão sobre os modelos de Regime de Colaboração e seus diversos efeitos positivos para a educação. Inspirados pelo modelo de colaboração entre estado e municípios realizado no Ceará – o Pacto pela Alfabetização na Idade Certa (PAIC), implementado há mais de 10 anos – Foram iniciados o apoio ao Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES) e ao Colabora Amapá (AP), e a intenção é multiplicar o suporte a outros estados a partir de 2018 (INSTITUTO NATURA, 2017).

Embasado no modelo cearense, o IN participou da implantação do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo – PAES, lançado em 2017. No ano seguinte o PAES já contava com a adesão de 75 dos 78 municípios que compõem o estado e atualmente o modelo está consolidado em todos os municípios.

A atuação do IN no pacto é a de estruturação da governança e ainda na elaboração de ferramentas de controle e indicadores de acompanhamento. O apoio dado no Espírito Santo também se replicou no estado do Amapá que opera o Regime de Colaboração entre o estado e os seus 16 municípios no pacto “Colabora Amapá Educação”, cujo o objetivo propalado é fornecer “apoio técnico nos eixos administrativo e de aprendizagem, para melhorar os índices educacionais do Amapá e garantir a qualidade e equidade educacional” (MESQUITA, 2018).

Diante do contexto pandêmico, do período de suspensão das atividades escolares presenciais e o retorno da aulas, o IN intensificou o planejamento e a implementação de ações com o foco na alfabetização, na recomposição das aprendizagens e no alinhamento às premissas da Base Nacional Comum Curricular, BNCC, com iniciativas para a promoção da “alfabetização na idade certa”. Para o fortalecimento e estruturação das atividades o IN em conjunto com a Fundação Lemann e a Associação do Bem Comum e parceria da B3 social e a Fundação Vale, denominada de Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração - PARC formalizaram o Regime de Colaboração em 11 estados abrangendo as etapas do ensino fundamental, conforme quadro 1:

Quadro 1 – Relação de Estados com pactuação estabelecida com programas de alfabetização.

ESTADOS	PACTOS INSTITUÍDOS
AL	Criança alfabetizada – Escola nota 10
AP	Criança alfabetizada
ES	Pacto pela Aprendizagem do Espírito Santo - PAES
GO	Alfa Mais Goiás
MA	Escola digital – Pacto Alfabetização
MT	Alfabetização MT
MS	MS Alfabetiza
PE	Criança alfabetizada
PI	Pró Alfabetização na idade certa

RS	Pacto pela alfabetização
SE	Alfabetização pra valer

Fonte: Dados disponibilizados pelo Instituto Natura (2023). Elaborado pelos autores.

Importante destacar que as ações do IN não se limitam à etapa fundamental de ensino, mas tem buscado de forma sistemática ampliar seu campo de atuação na expansão da política do Ensino Médio Integrado EMI, com ações e em mais de 20 estados brasileiros com a parceria do Instituto Sonho Grande (ISG) e o Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE), para o fortalecimento desta política apresenta em suas estratégias a consolidação da alfabetização destacando ações EMI em 21 estados¹².

A expansão das inovadoras formas de cooperação reflete a ênfase que o IN dá na implantação de políticas em Regime de Colaboração, o qual é conceituado pormenorizadamente pelo IN no documento eletrônico “Regime de Colaboração em que Acreditamos”. Neste documento, o IN declara que “acredita no Regime de Colaboração como mecanismo para fortalecer o trabalho conjunto e, assim, promover a transformação social e o desenvolvimento de uma educação de qualidade para todos” (INSTITUTO NATURA, 2019).

O documento foi preparado tendo por base a experiência do PAIC no Ceará. Nele são categorizados seis tópicos tomados como pilares para a implantação de uma política de colaboração intergovernamental. São eles: 1) Conteúdo pedagógico; 2) governança estruturada; 3) monitoramento e avaliação; 4) competição e colaboração; 5) cultura de gestão; 6) comunicação e engajamento. Ainda segundo o IN, esses seis componentes são interdependentes e deles depende o êxito das ações em Regime de Colaboração.

As dinâmicas e processos são notadamente inspirados em modelos de gestão corporativa onde elementos como competição administrada, foco nos resultados, treinamento e avaliação dos recursos humanos, responsabilização dos docentes e gestores pelo alcance de metas, e critérios meritocráticos de seleção de gestores. A cada prescrição e detalhamento dos tópicos, são apresentados exemplos de sua efetivação na experiência do PAIC, comprovando assim a

¹² Alfabetização e EMI: Amapá; Maranhão; Pernambuco; Alagoas; Sergipe; Mato Grosso; Distrito Federal; Goiás; Mato Grosso Do Sul; Espírito Santo; São Paulo; Rio Grande Do Sul – Só Alfabetização: Amazonas; Acre; Rondônia; Tocantins; Ceará; Rio Grande Do Norte; Paraíba; Minas Gerais; Paraná; Santa Catarina

factibilidade do programa. Como padrão de governança, a ênfase é nas reuniões ordinárias de avaliação e mensuração dos resultados. Anualmente são distribuídos prêmios para aqueles que alcançam melhor desempenho.

O IN destaca que, por meio do Regime de Colaboração, problemas comuns aos municípios, tais como formação continuada dos educadores, transporte escolar, compra de material escolar, aquisição de produtos de limpeza ou outros insumos, se enfrentados conjuntamente podem ter maior efetividade na resolução, trazendo economia e transparência na utilização dos recursos públicos. Com a assessoria técnica de diferentes naturezas ofertada pelo IN, e por meio de planejamento regional estratégico, e ainda com criação de uma rede com interesses semelhantes, as soluções seriam otimizadas. Os processos nesses moldes trariam como ganho uma maior transparência e maior visibilidade para as ações da administração pública diante da população, assim como alcançaria maior poder de negociação diante aos diferentes níveis de governo (INSTITUTO NATURA, 2019).

Dentre essas assessorias, uma das mais destacadas nos documentos que levantamos está a Tríade Conhecimento em Políticas Públicas, registrada em novembro de 2017 como micro empresa. No ano de 2019, na primeira reunião de governança da Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, realizada no IN, a Tríade, com representantes do IN e do Instituto Itaú Social, apresentou dados da expansão da Rede, que integrava, naquele momento, 15 (quinze) iniciativas de colaboração em educação, distribuídas entre ADEs e consórcios intermunicipais. A referida assessoria também se faz presente nas publicações e nas políticas de pactuação entre estados e municípios.

As ações recentes de pactuação indicam que, além da inserção em arranjos territoriais já existentes para implementação de formas de colaboração entre os entes federados, com viés do mundo corporativo, o IN vêm protagonizando a replicação de modelos por meio de termos de cooperação entre os estados da federação, como aconteceu entre o Ceará, o Espírito Santo e o Amapá e, verticalmente, entre estes estados e seus municípios.

Numa análise cronológica das ações do IN, pode-se notar que, a partir de 2020, a instituição desenvolve um trabalho mais orgânico com seus parceiros Institutos, Fundações e Movimentos, assumindo uma visão sistêmica para as políticas educacionais. As convergências de ações afins justificam a inserção do IN no programa “Educação Já”, com foco na alfabetização como uma ação estruturante do programa.

Essas ações apresentam um cardápio de recomendações aos estados e municípios para a formulação de políticas, firmadas no pilar do Regime de Colaboração, com preponderância nos mecanismos institucionais de controle da gestão, de redistribuição de recursos, de definição de modelos de avaliação e de organização didática e pedagógica das escolas. Destarte, o IN opera o papel de disseminador de formas de colaboração ancoradas no gerencialismo e no fortalecimento do investimento social privado no espaço público, direcionando e induzindo a estruturação dos planos de governos, pautados na governança corporativa e no modelo de escola que figura uma organização empresarial, como analisam Freitas (2012) e Paro (2015).

A partir das questões abordadas é importante analisar que as apropriações feitas pelo IN para a definição e instituição do Regime de Colaboração, excluem o princípio da equidade federativa na promoção das políticas educacionais, o que implica na obrigatoriedade de cooperação entre os entes, não havendo possibilidade para uma atuação isolada, fragmentada e competitiva entre os entes. Conforme Araújo (2013), a regulamentação do Regime de Colaboração inclui a necessidade de uma reforma fiscal com a definição de responsabilidades federativas quanto à oferta educacional. Reduzir o Regime de Colaboração estipulado pela Constituição Federal à lógica do associativismo territorial na forma de ADEs é deletério para a pactuação federativa.

Considerações finais

Apresentamos aqui algumas das ações do Instituto Natura no campo da educação pública, que demonstram o grau de intervenção das instituições públicas não-estatais na oferta de serviços educacionais que são direito inalienável dos cidadãos e dever do Estado. No vácuo da regulamentação da cooperação federativa para a oferta educacional, amplia-se a participação de agentes de interesse privado na formulação e implementação de políticas e programas, a partir do associativismo territorial, tomado como sinônimo do Regime de Colaboração. A participação do IN se dá por meio das estratégias de inserção em arranjos territoriais já consolidados e, recentemente, pela replicação de “cases” de sucesso, como o do Ceará.

Por fim, cumpre ressaltar que não há evidências, até o presente momento, de que a ampliação dos espaços de atuação do IN nas políticas e programas de colaboração federativa tenham incidência no combate às iniquidades para a garantia do direito à educação. A experiência do Ceará é ostensivamente tomada como base para a implementação desse modelo de colaboração intergovernamental, porém há que se desenvolver outros estudos que demonstrem os resultados

destas políticas, para além das avaliações de larga escala. Outrossim, na replicação do modelo PAIC, compreendemos que devem ser observadas as condições idiossincráticas de cada região, posto ser o Brasil um país de dimensão continental com rica diversidade sociocultural. Assim, cada implementação de políticas educacionais deve objetivar a diminuição das desigualdades sociais e a oferta de uma educação de qualidade para todos os cidadãos em todo território nacional.

A atuação do IN tem contribuído para a ressignificação da colaboração federativa, intervindo com ações baseadas no gerencialismo, na lógica de mercado, e na busca por controle, eficiência e resultados tangíveis das políticas públicas, requeridas pelas premissas do investimento social privado, o que vem suprimindo a capacidade do Estado e da sociedade em gerir democraticamente a educação pública tal qual preconizado na CF de 1988.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni; PEREIRA, Maria Cecília Gomes. Regime de Colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. **Instituto Natura**, 2016. Disponível em: <http://www.institutonatura.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Relatorio-Ceara-AF-Web.pdf>. Acesso em 10 abr. 2023.

ABRUCIO, F. L. et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 663-677, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bpdbc9zSGCKZK55L3ChjVqJ/>. Acesso em 10 abr. 2023.

ADRIÃO, Theresa; DOMICIANO, Cassia Alessandra. A Educação Pública e as Corporações: avanços e contradições em uma década de ampliação de investimento no Brasil. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 8, n. 3, 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/79084> Acesso em: 22 de abril de 2023.

ADRIÃO, T. Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 8-28, jan./abr. 2018. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5692189/mod_resource/content/1/Teresa%20Adriao_Dimens%C3%B5es%20e%20Formas%20da%20Privatiza%C3%A7%C3%A3o.pdf Acesso em: 10 de abril de 2023.

AFONSO, A. J. Novos caminhos para a sociologia: Tecnologias em educação e accountability digital. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 42, e250099, 2021. Disponível: <https://www.scielo.br/j/es/a/CsLPjh5kQQGHbZYLKybK87r/> Acesso em: 10 de abril de 2023.

ARAÚJO, Renan; OLIVEIRA, Helen Cristina de. Qualidade, eficiência e avaliação docente: uma nova pedagogia. **Revista Científica**. 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71550055012>. Acesso em: 14 mar. 2023.

ARAÚJO, G. C. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do Regime de Colaboração. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, set./dez. 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/es/a/PnvpkHJgRr7P4TnsyC6Sb4Q/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 14 mar. 2023.

BASTOS, P. P. Z. Financeirização, crise, educação: considerações preliminares. **Texto para Discussão. IE/UNICAMP**, Campinas, n. 217, mar. 2013. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3256/TD217.pdf> Acesso em: 14 mar. 2023

BISHOP, Matthew; GREEN, Michael. **Philanthrocapitalism: How the Rich Can Save the World**. Bloomsbury Press, New York. 2008.

BRASIL. **Constituição**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: 1988.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. 1995. Disponível em: <<http://bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2023.

_____. **Parecer 9/2011**. Análise de proposta de fortalecimento e implementação do Regime de Colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8851-pceb009-11-pdf&category_slug=setembro-2011-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 10 mar. 2023.

_____. **BRASIL, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: DF, 25. Jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 17/10/2014.

_____. Ministério da Educação. PNE em movimento. **Arranjo de desenvolvimento da educação do noroeste do estado de São Paulo** – "ADE Noroeste Paulista". Brasília, DF, 2019. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/17-cooperacao-federativa/33-arranjo-de-desenvolvimento-da-educacao-do-noroeste-do-estado-de-sao-paulo-ade-noroeste-paulista>. Acesso em: 05 abri. 2023.

CONVIVA EDUCAÇÃO. **Municípios reunidos, melhores resultados**. 14/08/2018. Disponível em: https://convivaeducacao.org.br/fique_atento/866. Acesso em: 30 mar. 2023

FILANTROPIA: **Contexto atual - questões, atores e instrumentos**. IDIS – Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social, São Paulo. 2014. Disponível em <https://idis.org.br/wp-content/uploads/2016/05/publi-Filantropia-Contexto-Atual.pdf>. Acesso em: 05 abri. 2023.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **A FUNDAÇÃO**. Disponível em: <<https://www.fadc.org.br/a-fundacao>>. Acesso em: 08 mar. 2023.

G1. **Natura conclui a aquisição da The Body Shop**. Globo.com, Rio de Janeiro, 08 setembro 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/natura-conclui-aquisicao-da-the-body-shop.ghtml>. Acesso em: 08 abr. 2023.

INSTITUTO NATURA **Instituto Natura realiza encontro da Rede de Apoio à Educação no “Polo Sudeste”**, 2015. Disponível em: <http://www.institutonatura.org.br/blog/instituto-natura-realiza-encontro-da-rede-de-apoio-a-educacao-no-polo-sudeste>. Acesso em: 08 abr. 2023.

_____. **Relatório anual Natura 2017**. Disponível em: <http://sites.natura.com.br/sites/default/files/media/natura-ra-gri-2017.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2023.

_____. **Relatório anual Natura 2020**. Disponível em: https://static.rede.natura.net/html/sitecf/br/05_2021/relatorio_anual/Relatorio_Anual_Natura_GRI_2020.pdf. Acesso em: 10 abr. 2023.

_____. **Relatório anual Natura 2021**. Disponível em: <https://www.institutonatura.org/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-Anual-iN-2021.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2023.

_____. **Relatório Integrado Natura &Co América Latina 2021**. Disponível em: Relatório Integrado Natura &Co América Latina 2021. Acesso em: 10 abr. 2023.

_____. **Câmara Técnica de Educação do Consórcio Intermunicipal do Mosaico das APAS do baixo sul realizou sua primeira Assembleia ordinária**. 2018. Disponível em: <http://institutonatura.org.br/blog/camara-tecnica-de-educacao-do-consorcio-intermunicipal-do-mosaico-das-apas-do-baixo-sul-realizou-sua-primeira-assembleia-ordinaria>. Acesso em: 30 mar. 2023.

_____. **Plataforma Conviva Educação**. Disponível em: <https://www.convivaeducacao.org.br/platform>. Acesso em: 05 mar. 2023.

_____. **Rede de Apoio à Educação (RAE)**. Disponível em: <http://www.institutonatura.org.br/iniciativa/rede-de-apoio-a-educacao>. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. **Termo de Referência para Contratação de Serviços Analista de Projetos Área: Produção de Conhecimento, Advocacy e Avaliação Projeto: Índice de Qualidade da Gestão Pública da Educação Municipal – IQGPEM**, Disponível em: <http://redebrasileirademea.ning.com/group/Oportunidades/forum/topics/instituto-natura-contrata-analista-de-projetos-tempor-rio>. Acesso em: 05 abri. 2023.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. 1995.

MACEDO, E. **Base Nacional Curricular Comum: Novas formas de sociabilidade produzindo sentidos para educação**. Revista e-Curriculum 2014. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76632904006>. Acesso em: 17 mar. 2023.

MAIA, Vânia Roseane Pascoal; MACHADO, Carlos R. S. As crianças e a educação ambiental: discursos sobre “gerações do futuro” e apontamentos sobre uma possível contribuição na área. **EccoS Revista Científica** 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71548306011>. Acesso em: 17 mar. 2023.

MEDEIROS, I. M. S. **A atuação do Instituto Natura na educação pública brasileira (2010-2014)**. 2015. 154 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015.

MESQUITA, C. **Estado apresenta resultados do primeiro ano do Colabora Amapá Educação**. Amapá Governo do Estado, 27 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/2711/estado-apresenta-resultados-do-primeiro-ano-do-colabora-amapa-educacao>. Acesso em: 08 abr. 2023.

NATURA COSMÉTICO S/A. **Nossa história**. Disponível em: <https://www.natura.com.br/a-natura/nossa-historia>. Acesso em: 05 de mar. 2023.

_____. (2021) **Relatório Integrado Natura &Co América Latina 2021**. Disponível em: <https://www.natura.com.br/a-natura/nossa-historia>. Acesso em: 30 de mar. 2023.

OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, vol. 32, núm. 115, abril-junho, 2011, pp. 323-337. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/hMQyS6LdCNDK8tHk8gL3Z6B/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 30 de mar. 2023.

OLIVEIRA, R. P. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 739-760, out. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/sM4kwNzqZMk5nsp8SchmkQD/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 24 de abr. 2023.

PORTAL TRILHAS. **Plataforma colaborativa**. Disponível em: <https://www.portaltrilhas.org.br>. Acesso em: 12 mar. 2023.

PROGEP. **Relatório de pesquisa: As melhores empresas para você trabalhar**. Disponível em: <http://progep.fia.com.br/melhores-empresas>. Acesso em: 12 mar. 2023

RIBEIRO, William de Goes; CRAVEIRO, Clarissa Bastos. **Precisamos de uma Base Nacional Comum Curricular? Linhas Críticas** 2017. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193552559004>. Acesso em: 01 mar. 2023.

SANTOS, P. S. **Investimento Social Privado e políticas educacionais: um olhar sobre as organizações brasileiras**. 2018. 148 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

SOARES, Danielle de Queiroz; JÚNIOR, Gentil Cutrim Serra. **Capitalismo de plataforma: uma análise da expansão das relações de trabalho mediadas por aplicativos hoje. X jornada internacional de políticas públicas**. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2021/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_933_933612bb211d43ff.pdf. Acesso em: 20 mar 2023.

SHIROMA. E. O. O estado como cliente: interesses empresariais na Coprodução da inspeção escolar. **Revista Trabalho Necessário**, Ano 13, N. 22/2015.

SOUZA, J. **Bahia é líder em consórcios municipais**. A Tarde, Bahia, 28 abr. 2016. Disponível em: <http://atarde.uol.com.br/economia/noticias/1766285-bahia-e-lider-em-consorcios-municipais>. Acesso 30 mar 2023.

Autores

Gilda Cardoso de Araujo

Graduada em Licenciatura em História pela Universidade Federal do Espírito Santo

Mestre em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo

Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo

Professora associada da Universidade Federal do Espírito Santo

Grupo de Pesquisa Federalismo e Políticas Educacionais /

Universidade Federal do Espírito Santo

gildacardoso38@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-3562-9779>

Lilian Marques Freguete

Graduada em Licenciatura em Letras Português pela Universidade Federal do Espírito Santo
Mestre em Administração pela FUCAPE Business School
Doutoranda em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo
Professora efetiva da rede municipal de Vila Velha/ES
Grupo de Pesquisa Federalismo e Políticas Educacionais /
Universidade Federal do Espírito Santo
lilian.freguete@hotmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-8089-3715>

Rosenery Pimentel do Nascimento

Graduada em Pedagogia pela FAESA
Mestre em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo
Doutora em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo
Professora efetiva da rede municipal de Vitória/ES
Grupo de Pesquisa Federalismo e Políticas Educacionais /
Universidade Federal do Espírito Santo
rose@rosenerypim.com
<https://orcid.org/0000-0002-6558-8605>

Como citar o artigo:

ARAUJO. G. C.; FREGUETE. L. M.; NASCIMENTO, R. P.. El Instituto Natura y las Políticas de Colaboración Federativa. **Revista Paradigma**, Vol. XLIV, Edição Temática Nro. 4: Políticas Educacionais em Tiempos de Mercantilización, Sept. de 2023 / 155 – 181. DOI: