Políticas Educativas PolEd
Asociación de Universidades GRUPO MONTEVIDEO
Revista do Programa Políticas Educativas do Núcleo Disciplinário Educação para a Integração da Associação de Universidades Grupo Montevideo

GOVERNANÇA E FORMAÇÃO DOCENTE NA AZONASUL: análise das Parcerias Público-Privadas (PPPs) em Pelotas e Rio Grande

Luis Eduardo dos Santos Celente
Universidade Federal de Pelotas (UFPEL-Brasil)

Verônica Rodrigues de Lima
Universidade Federal de Pelotas (UFPEL-Brasil)

Maria de Fátima Cóssio
Universidade Federal de Pelotas (UFPEL-Brasil)

RESUMO
O artigo propõe uma análise dos artifícios de governança que permeiam a formação docente na região da AZONASUL, com foco nos municípios de Pelotas e Rio Grande, a partir da incidência de parcerias público-privadas (PPPs) no período de 2017 a 2020. O objetivo central consiste em investigar os atores envolvidos, os conteúdos mobilizados e as redes constituídas nos processos de privatização da educação, problematizando suas implicações para a política educacional e para os princípios democráticos. O referencial teórico articula debates sobre Estado, democracia e neoliberalismo, compreendendo as PPPs como dispositivos que reconfiguram as fronteiras entre o público e o privado e introduzem novas racionalidades de gestão baseadas em eficiência, desempenho e contratualização. Metodologicamente, a pesquisa fundamenta-se na abordagem da etnografia de redes, permitindo mapear e analisar as conexões entre instituições públicas e privadas. A coleta de dados envolveu levantamento documental em sites oficiais, análise de contratos e registros em portais de transparência, organizados em banco de dados estruturado. O *corpus* empírico foi composto por 12 parcerias identificadas nos dois municípios investigados. Os resultados indicam uma maior concentração de PPPs em Pelotas, bem como uma tendência de incidência no início dos ciclos de gestão municipal. Observa-se também a centralidade de determinados atores privados, como o SEBRAE e a Fundação Lemann, ao lado de uma diversidade de instituições com participação pontual. No que se refere aos conteúdos, destacam-se formações voltadas ao empreendedorismo, à educação financeira, à alfabetização e à aprendizagem criativa, evidenciando a difusão de agendas alinhadas a perspectivas gerencialistas e de mercado. Conclui-se que as PPPs na formação docente configuram redes complexas de governança que ampliam a presença do setor privado nas políticas educacionais, tensionando a autonomia pública e os princípios democráticos. Tais arranjos não apenas diversificam os atores envolvidos, mas também redefinem os sentidos da formação docente, orientando-a por lógicas de desempenho e resultados mensuráveis.

Palavras-chave: parcerias público-privadas; formação docente; governança educacional; privatização da educação; redes políticas.

Políticas Educativas PolEd
Asociación de Universidades GRUPO MONTEVIDEO
Revista do Programa Políticas Educativas do Núcleo Disciplinário Educação para a Integração da Associação de Universidades Grupo Montevideo

GOVERNANCE AND TEACHER EDUCATION IN AZONASUL: analysis of Public-Private Partnerships (PPPs) in Pelotas and Rio Grande

ABSTRACT

The article proposes an analysis of the governance mechanisms that permeate teacher education in the AZONASUL region, focusing on the municipalities of Pelotas and Rio Grande, based on the incidence of public-private partnerships (PPPs) between 2017 and 2020. The main objective is to investigate the actors involved, the contents that are mobilized, and the networks constituted in the processes of education privatization, critically examining their implications for educational policy and democratic principles. The theoretical framework articulates debates on the State, democracy, and neoliberalism, understanding PPPs as devices that reconfigure the boundaries between the public and the private while introducing new managerial rationalities grounded in efficiency, performance, and contractual arrangements, which reshape decision-making processes in education systems. Methodologically, the study is based on a network ethnography approach, enabling the mapping and analysis of connections between public and private institutions, as well as the flows of influence that sustain these arrangements. Data collection involved documentary research on official websites, analysis of contracts, and records from transparency portals, organized into a structured database designed to ensure analytical consistency. The empirical corpus consisted of 12 partnerships identified across the two municipalities studied. The findings indicate a higher concentration of PPPs in Pelotas, as well as a tendency for their occurrence at the beginning of municipal administrative cycles, suggesting a strategic alignment with planning and evaluation timelines. The analysis also reveals the centrality of specific private actors, such as SEBRAE and Fundação Lemann, alongside a diverse set of institutions with more limited participation, indicating both concentration and dispersion within the network. Regarding content, the partnerships emphasize training initiatives focused on entrepreneurship, financial education, literacy, and creative learning, reflecting the diffusion of managerial and market-oriented agendas. The study concludes that PPPs in teacher education constitute complex governance networks that expand the presence of the private sector in educational policies, challenging public autonomy and democratic principles, while redefining teacher education through performance-based and measurable outcomes.

Keywords: public-private partnerships; teacher education; educational governance; education privatization; policy networks.

GOBERNANZA Y FORMACIÓN DOCENTE EN LA AZONASUL: análisis de las Asociaciones Público-Privadas (APP) en Pelotas y Río Grande

RESUMEN

El artículo analiza los mecanismos de gobernanza que atraviesan la formación docente en la región de AZONASUL, con énfasis en los municipios de Pelotas y Rio Grande, a partir de la incidencia de asociaciones público-privadas (APP) en el período de 2017 a 2020. El objetivo principal es investigar los actores involucrados, los contenidos movilizados y las redes constituidas en los procesos de privatización de la educación, examinando críticamente sus implicaciones para la política educativa y los principios democráticos. El marco teórico

articula debates sobre el Estado, la democracia y el neoliberalismo, comprendiendo las APP como dispositivos que reconfiguran las fronteras entre lo público y lo privado, al tiempo que introducen nuevas racionalidades de gestión basadas en la eficiencia, el desempeño y la contractualización. Metodológicamente, el estudio se fundamenta en el enfoque de la etnografía de redes, lo que permite mapear y analizar las conexiones entre instituciones públicas y privadas. La recolección de datos incluyó el relevamiento documental en sitios oficiales, el análisis de contratos y registros en portales de transparencia, organizados en una base de datos estructurada. El corpus empírico estuvo compuesto por 12 asociaciones identificadas en los dos municipios analizados. Los resultados indican una mayor concentración de APP en Pelotas, así como una tendencia a su incidencia al inicio de los ciclos de gestión municipal. El análisis también revela la centralidad de determinados actores privados, como SEBRAE y la Fundación Lemann, junto con una diversidad de instituciones con participación más limitada. En cuanto a los contenidos, las asociaciones enfatizan iniciativas de formación orientadas al emprendimiento, la educación financiera, la alfabetización y el aprendizaje creativo, reflejando la difusión de agendas gerencialistas y de mercado. Se concluye que las APP configuran redes complejas de gobernanza que amplían la presencia del sector privado en las políticas educativas y tensionan la autonomía pública y los principios democráticos.

Palabras clave: asociaciones público-privadas; formación docente; gobernanza educativa; privatización de la educación; redes políticas.

Considerações iniciais

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Este artigo tem como objetivo investigar os atores, os temas e os conteúdos imbricados nos processos de privatização da educação no estado do Rio Grande do Sul (RS), com especial atenção aos municípios de Pelotas e Rio Grande, a partir da análise de iniciativas privadas voltadas à formação de professores no período de 2017 a 2020. A escolha desses municípios justifica-se pelo fato de abrigarem universidades federais na região sul do estado e, ainda assim, observarem-se decisões por parte das administrações municipais no sentido de recorrer à oferta formativa proveniente da iniciativa privada, o que tensiona a relação entre capacidade pública instalada e opções político-administrativas no campo educacional. Em relação ao tempo, justifica-se a escolha tendo em vista a última gestão municipal completa no período de realização da investigação de fundo, que ocorreu até 2023. É essencial pontuar que não foram identificadas ações na educação básica no município de Jaguarão, que atenda aos requisitos estabelecidos para a análise.

A atuação de agentes privados e públicos não estatais na educação na América Latina, com destaque para o Brasil, tem se configurado como um arranjo voltado ao atendimento de

demandas sócio-educacionais, por meio da proposição de organizações e políticas públicas que incorporam a participação da sociedade civil (NEPPE, 2025). Ainda que essa proposta, delineada em dispositivos legais anteriores e, de forma mais contundente, na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (Brasil, 2014), apresente um caráter aparentemente atrativo, notadamente em relação à melhoria do IDEB, torna-se fundamental analisar as formas pelas quais essa política se materializa, bem como identificar quem, de fato, participa dos processos decisórios e da formulação dessas propostas.

Para examinar a participação social na formulação de políticas públicas, é necessário explicitar as concepções de democracia que orientam este trabalho, sejam elas de caráter formal, representativo ou liberal (Wood, 2003), ou ainda aquelas vinculadas ao neoliberalismo, ao pluralismo clássico, à catalaxe, ao pragmatismo democrático, às perspectivas participativa, deliberativa, ao pluralismo radical ou à vertente liberal (Cunningham, 2009). Conforme argumenta Celente (2023), embora o Brasil tenha atravessado períodos autoritários, especialmente entre 1964 e 1985, a redemocratização se anuncia com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Sua formulação fundamenta-se na concepção de democracia formal, conforme discutida por Wood (2003), "tendo em vista as questões preconizadas pela Constituição Federal (Brasil, 1988) e o *modus operandi* dos três poderes da República" (Celente, 2023, p. 71).

É nesse contexto de reconfiguração das relações entre Estado e sociedade civil que se inscrevem as Parcerias Público-Privadas (PPPs), compreendidas como um dos principais mecanismos de institucionalização da participação de agentes privados na provisão de políticas públicas. Reguladas no Brasil pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (Brasil, 2004), tais parcerias não se restringem a uma inovação jurídico-administrativa, mas expressam uma inflexão mais ampla na racionalidade de gestão estatal, alinhada a princípios de eficiência, desempenho e compartilhamento de riscos.

Nesse sentido, tais parcerias operam sob uma lógica que articula financiamento, gestão e avaliação por resultados, deslocando o foco da provisão direta pelo Estado para modelos de governança contratual. Essa configuração deve ser compreendida à luz das transformações mais amplas do Estado contemporâneo, particularmente aquelas associadas à agenda neoliberal, que redefine o papel estatal não mais como provedor exclusivo de bens públicos, mas como regulador, indutor e articulador de redes. Nesse arranjo, a participação da sociedade civil, já problematizada anteriormente, assume contornos específicos, uma vez que se entrelaça intimamente com interesses de mercado e com a atuação de organizações privadas.

Nesta perspectiva, é importante destacar que o termo "sociedade civil" não se refere aos movimentos populares organizados, mas especificamente ao Terceiro setor, que no contexto do neoliberalismo indicam atores privados individuais ou coletivos que passam a incidir sobre as políticas públicas. É nesta relação estreita entre Estado e sujeitos/instituições não públicas que se insere o conceito de Governança, na medida em que permite e propicia maior permeabilidade do setor público à inserção de propostas a ações veiculadas por agentes privados.

No campo educacional, a incorporação das PPPs produz efeitos substantivos na forma como as políticas são concebidas e implementadas. A presença de atores privados nos eixos de consultoria e/ou assessoria em gestão de redes e/ou escolas, a aquisição e oferta de vagas na educação infantil, a aquisição de materiais didáticos e/ou sistemas apostilados, a aquisição de plataformas e a formação continuada de professores e/ou gestores, implica uma reconfiguração dos processos decisórios. Ainda que tais parcerias sejam frequentemente justificadas pelo argumento da ampliação da eficiência e da qualidade, é necessário problematizar em que medida elas tensionam os princípios democráticos que fundamentam a educação pública.

Isso ocorre porque, ao mesmo tempo em que se amplia formalmente o leque de participantes, há um deslocamento do poder efetivo de decisão para agentes que operam segundo lógicas empresariais e critérios de desempenho mensurável. Tal dinâmica pode resultar na subordinação de finalidades educacionais mais amplas, como a formação crítica e cidadã, a métricas de produtividade e resultados padronizados. Além disso, a opacidade de certos contratos e a assimetria de informações entre os parceiros tendem a restringir o controle social, elemento central das concepções de democracia participativa e deliberativa (Cunningham, 2009).

Dessa forma, as PPPs, longe de constituírem apenas instrumentos de gestão, devem ser analisadas como dispositivos que reconfiguram as fronteiras entre o público e o privado, redefinindo tanto as formas de provisão da educação quanto os próprios sentidos de participação e democracia. É nesse terreno que se torna possível retomar o debate iniciado anteriormente, interrogando quem participa, sob quais condições e com quais efeitos na formulação e atuação das políticas educacionais.

Apesar do avanço das pesquisas sobre a relação entre o público e o privado na educação, ainda são limitados os estudos que analisam, em escala local, como essas parcerias se materializam na formação docente a partir da articulação entre atores, conteúdos e redes de

governança. Nesse sentido, este artigo busca contribuir com o campo ao apresentar uma análise empírica situada na região da AZONASUL, focalizando municípios específicos e um recorte temporal delimitado, o que permite evidenciar dinâmicas concretas de incidência de agentes privados. Do ponto de vista analítico, o estudo avança ao articular a abordagem da etnografia de redes com a problematização das racionalidades formativas mobilizadas nas parcerias, oferecendo uma leitura integrada entre estrutura de governança e conteúdo das ações formativas.

Percurso metodológico

A realização desta investigação insere-se em um contexto de estudos anteriores que já evidenciaram a crescente e sistemática incidência de agentes privados na educação pública (NEPPE[1], 2016, 2019; GPRPPE[2], 2021; GREPPE[3], 2015). Esses trabalhos apontam não apenas a ampliação quantitativa dessas participações, mas, sobretudo, a constituição de redes complexas de influência que articulam diferentes atores, interesses e estratégias no interior do campo educacional.

Com o objetivo de identificar, caracterizar e analisar essas redes, o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais da Universidade Federal de Pelotas (NEPPE/UFPel), em articulação com o Grupo de Pesquisa Relação entre o Público e o Privado na Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (GPRPPE/UFRGS) e o Grupo de Estudos em Políticas Educacionais da Universidade Federal do Rio Grande (GEducação/FURG), desenvolveu um amplo mapeamento das parcerias público-privadas na educação nos 497 municípios do estado do Rio Grande do Sul. Tal iniciativa buscou apreender tanto a extensão dessas parcerias quanto suas formas de organização, os atores envolvidos e os conteúdos mobilizados nas diferentes experiências locais.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa fundamentou-se na abordagem da Etnografia de Redes, adaptada da proposta de Ball (2014) no que se refere ao uso de dados online, a qual permite examinar as políticas educacionais a partir das relações, conexões e fluxos que se estabelecem entre sujeitos e instituições. Essa perspectiva desloca a análise de uma visão centrada exclusivamente nas estruturas formais do Estado para uma compreensão

[1] Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais.
[2] Grupo de Pesquisa Relação entre o Público e o Privado na Educação.
[3] Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional.

relacional das políticas, enfatizando como elas são produzidas, mediadas e reconfiguradas por meio de redes heterogêneas.

A coleta de dados foi realizada por meio de múltiplas estratégias, envolvendo levantamento documental em sítios eletrônicos oficiais das prefeituras, secretarias municipais de educação e organizações privadas; análise de contratos, termos de parceria e convênios; bem como a sistematização de informações disponíveis em portais de transparência. Esse conjunto de procedimentos possibilitou a identificação dos atores participantes, das naturezas das parcerias estabelecidas, dos objetos contratualizados e das áreas de incidência. A coleta de informações ocorreu através da procura de

> [...] informações nas páginas oficiais das prefeituras dos municípios gaúchos, bem como nas páginas do Facebook relacionadas às esferas municipais. Além disso, foi utilizado o site dos parceiros como uma terceira fonte de dados relevantes. Devido à natureza digital da pesquisa e à volatilidade das informações online, foi tomada a precaução de arquivar cuidadosamente os dados coletados. Isso foi feito para garantir que as informações não fossem perdidas ou desativadas, seja pelas instituições envolvidas, muitas vezes ligadas a interesses comerciais (Silva *et al*, 2023, p. 1042).

Para a construção do banco de dados, as informações foram organizadas por meio do software Planilhas do Google, que possibilita o compartilhamento, a sistematização e o acesso simultâneo por múltiplos usuários. Silva et al. (2023, p. 1042) descrevem as categorias de informação adotadas, sendo elas "detalhes sobre as PPPs, datas, áreas de parceria, ações realizadas, período de implementação, recursos envolvidos, alcance das parcerias e a fonte das informações".

Para a realização desta análise, não se recorreu diretamente aos dados organizados na Planilha Google, mas ao banco de dados estruturado a partir dela, idealizado para permitir o acesso a esses dados para gestores, pesquisadores e interessados, explorando suas funcionalidades de sistematização, filtragem e cruzamento de informações. Essa opção metodológica permitiu maior rigor no tratamento dos dados, bem como a realização de análises mais refinadas, considerando diferentes variáveis e relações entre os elementos mapeados.

Cabe destacar que o sistema de informações utilizado não está vinculado a servidores, provedores ou bases de dados de natureza privada. Seu domínio[4], bem como a rede e os arquivos que o compõem, encontram-se hospedados em servidor institucional da Universidade Federal de Pelotas, o que assegura maior controle sobre o armazenamento, a

[4] Disponível em: ppp.ufpel.edu.br.

integridade e a segurança dos dados. Além disso, essa infraestrutura pública contribui para a transparência do processo de pesquisa e para a preservação das informações, alinhando-se a princípios éticos e acadêmicos no manejo de dados científicos.

No interior do sistema, especificamente na aba denominada "banco de dados", procedeu-se à seleção da seção "notícias". A partir do campo "município", foram filtradas as entradas correspondentes ao *locus* da pesquisa (Pelotas e Rio Grande). Em seguida, realizou-se um novo refinamento, considerando exclusivamente os registros relacionados à área de formação de professores.

Apresentação dos dados

Concluídas as etapas de filtragem e coleta, o *corpus* empírico da pesquisa foi delimitado em 12 parcerias público-privadas (PPPs) firmadas e noticiadas nos dois municípios investigados no período compreendido entre 2017 e 2020.

As análises preliminares foram conduzidas a partir de um conjunto de indicadores quantitativos, definidos com o objetivo de identificar padrões gerais de incidência das parcerias, a saber: i) o município com maior número de PPPs estabelecidas; ii) o ano com maior concentração dessas parcerias; e iii) o ator privado com maior recorrência nas iniciativas mapeadas. Tais indicadores permitem apreender a distribuição espacial, temporal e relacional das parcerias, oferecendo um panorama inicial das dinâmicas observadas.

Em um segundo momento, as análises específicas serão desenvolvidas em articulação com dados estruturais dos municípios, disponíveis no banco de dados, incluindo: i) Produto Interno Bruto (PIB); ii) população; e iii) Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). A incorporação dessas variáveis visa tensionar as relações entre contexto socioeconômico, desempenho educacional e incidência de PPPs, possibilitando uma compreensão mais densa das condições em que tais parcerias se estabelecem e se expandem.

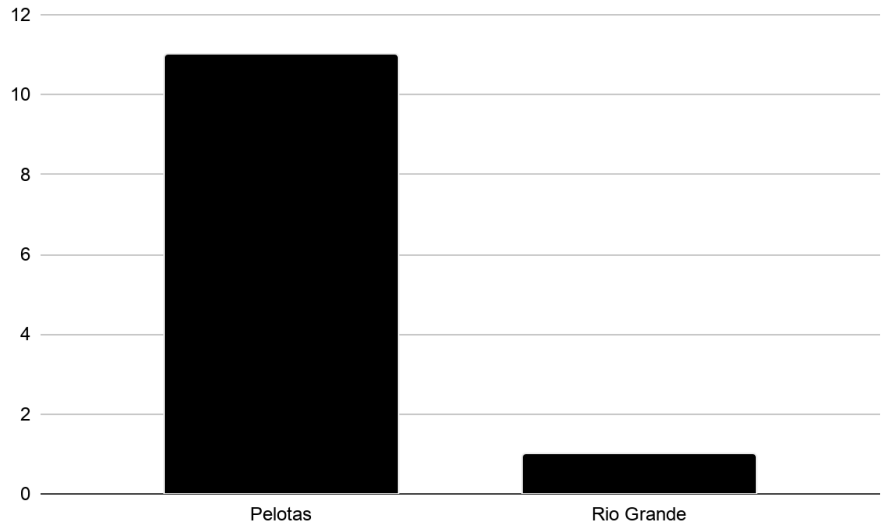
Análise dos dados: sujeitos das propostas

O município com maior incidência de parcerias público-privadas foi Pelotas, totalizando 11 PPPs na área investigada. De acordo com dados do IBGE, a cidade apresenta uma população estimada em pouco mais de 336 mil habitantes (2025), distribuída em uma área aproximada de 1.600 km² (2024), e um PIB *per capita* de R$38.322,06 (2023). Trata-se,

portanto, de um município de médio porte, característica que também se aplica a Rio Grande, ainda que este apresente apenas uma PPP no recorte analisado.

Já o município de Rio Grande possui uma população estimada em 198.935 habitantes (2025), em uma área de cerca de 2.680 km² (2025), com um PIB *per capita* significativamente superior ao de Pelotas, alcançando R$73.510,58. Apesar desse desempenho econômico mais elevado, observa-se uma baixa incidência de parcerias na área de formação de professores, o que sugere a necessidade de problematizar a relação entre capacidade econômica e adoção de PPPs.

Figura 1: Quantidade de PPPs por município



Fonte: Banco de Dados, 2025.

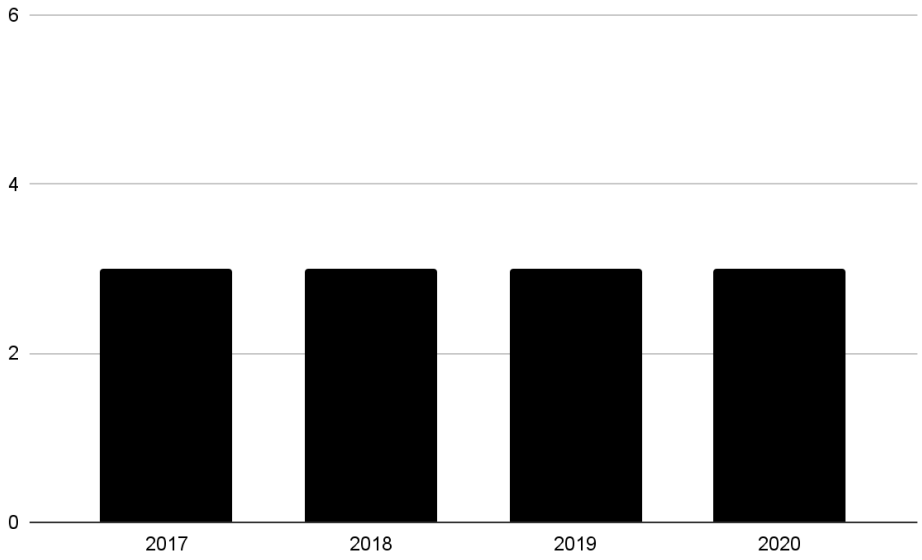
No que se refere à distribuição temporal das parcerias, observa-se uma uniformidade ao longo do período analisado, uma vez que todos os anos da pesquisa apresentam o mesmo número de PPPs. Esse dado indica a inexistência de variações significativas na incidência anual dessas iniciativas, afastando a hipótese de maior concentração em momentos específicos dos ciclos administrativos.

Cabe destacar que em 2017, primeiro ano das gestões analisadas, foram registradas ações nos dois municípios investigados. Nos anos subsequentes, entretanto, apenas Pelotas manteve a continuidade na celebração de PPPs, enquanto Rio Grande não apresentou recorrência no período.

Observando a única parceria do município de Rio Grande no primeiro ano da investigação, pode-se inferir que a promoção de ações voltadas à formação de professores pode estar associada a uma lógica de planejamento cujos resultados demandam um horizonte temporal mais amplo para sua mensuração. Considerando que os efeitos dessas formações não

são imediatos, mas dependem de processos de proposição, acompanhamento e avaliação, sua realização nos primeiros anos de governo amplia a possibilidade de aferição de resultados ainda no decorrer do mandato. Em contrapartida, a adoção dessas iniciativas nos anos finais tenderia a reduzir a viabilidade de monitoramento e de capitalização política dos resultados obtidos.

Figura 2: Índice de maior número de PPPs por ano



Fonte: Banco de Dados, 2025.

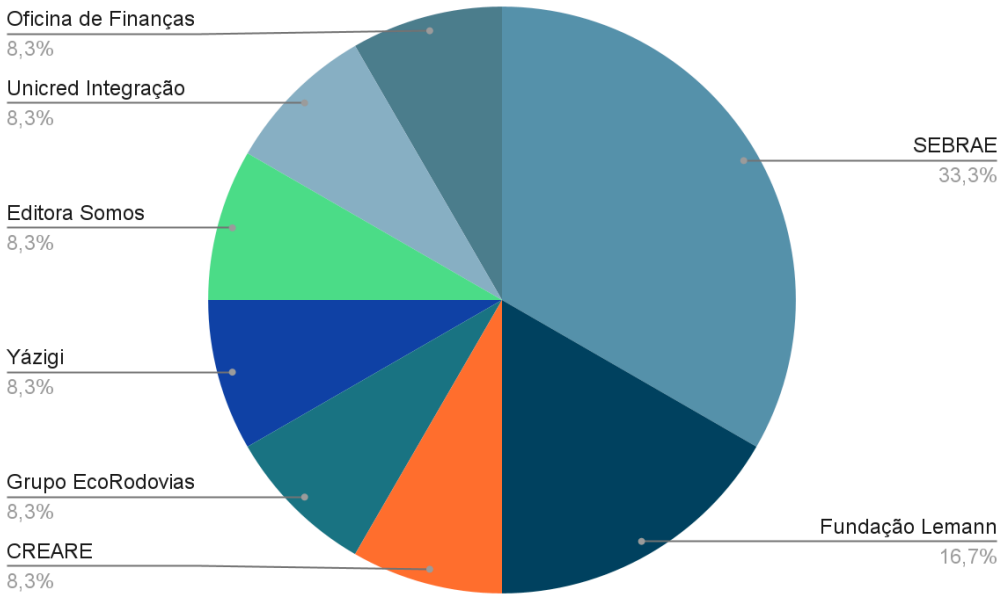
O terceiro gráfico evidencia a distribuição da participação de iniciativas privadas nos municípios investigados. Observa-se que, dentre as 12 ações mapeadas, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) apresenta a maior incidência, sendo responsável pela promoção de quatro iniciativas. Em seguida, destaca-se a Fundação Lemann, com duas ações registradas.

As demais instituições — CREARE, Grupo EcoRodovias, Yázigi, Editora Somos, Unicred Integração e Oficina de Finanças na Escola — aparecem com uma única ação cada, indicando uma menor recorrência individual, porém revelando a diversidade de atores privados envolvidos na oferta de formação de professores.

Esse panorama sugere, por um lado, a centralidade de determinados agentes na estruturação dessas parcerias e, por outro, a presença de uma rede heterogênea de organizações que, ainda que com menor frequência, contribuem para a capilarização das iniciativas privadas no campo educacional. Tal configuração reforça a hipótese de que a privatização da educação não se dá apenas pela atuação de grandes atores recorrentes, mas

também pela inserção difusa de múltiplas instituições que, em conjunto, ampliam a presença do setor privado nas políticas públicas.

Figura 3: Índice de maior representatividade por instituição privada



Fonte: Banco de Dados, 2025.

Análise dos dados: conteúdo das propostas

Nesta seção, a análise será direcionada de maneira mais específica às propostas vinculadas a cada uma das ações e aos respectivos atores envolvidos, buscando apreender seus objetivos, conteúdos e formas de operacionalização.

A análise das ações formativas vinculadas às parcerias público-privadas identificadas nos municípios de Pelotas e Rio Grande permite evidenciar não apenas a diversidade de atores envolvidos, mas, sobretudo, a existência de padrões recorrentes no que se refere aos conteúdos mobilizados e às racionalidades que orientam tais iniciativas. Mais do que um conjunto disperso de propostas, observa-se a constituição de uma agenda relativamente coesa, ancorada em determinados eixos formativos e sustentada por redes de influência que articulam instituições públicas e privadas.

Um primeiro eixo refere-se à educação empreendedora, fortemente impulsionada pela atuação do SEBRAE. As ações promovidas por esse agente concentram-se na formação de professores para a inserção de conteúdos de empreendedorismo no currículo da educação básica, com ênfase no desenvolvimento de competências como iniciativa, autonomia,

planejamento e gestão. Tais propostas, embora apresentadas sob a justificativa de ampliação das oportunidades educacionais, operam uma inflexão significativa ao introduzir no espaço escolar valores e práticas associados à lógica empresarial, deslocando o foco da formação crítica para a formação de sujeitos adaptáveis às dinâmicas de mercado, fomentando o discurso do *empreendedor de si* (Puello-Socarrás, 2008).

Um segundo eixo diz respeito à educação financeira, presente tanto nas iniciativas vinculadas à Unicred Integração quanto naquelas promovidas pela Oficina de Finanças na Escola. Essas ações enfatizam a gestão individual de recursos, o consumo consciente e o planejamento financeiro, configurando uma abordagem que individualiza responsabilidades e tende a obscurecer determinações estruturais das desigualdades econômicas. Do ponto de vista formativo, tal enfoque contribui para a difusão de uma racionalidade econômica que reposiciona o sujeito como agente gestor de si, em consonância com perspectivas neoliberais de responsabilização individual. É importante destacar que uma destas ações aconteceu durante o período de pandemia, causada pelo vírus *Sars-Cov-2* e que, segundo Celente (2023) aponta que

> Ensinar as pessoas a economizarem durante a pandemia, em vez de promover uma atuação efetiva do Estado na garantia de segurança social, reflete a lógica de individualização característica do neoliberalismo, que desloca a responsabilidade pela sobrevivência e bem-estar do coletivo para os indivíduos. Essa orientação pedagógica, centrada na educação financeira e no autocontrole do consumo, revela a naturalização de um modelo econômico que desresponsabiliza o Estado de seu papel histórico de provedor de direitos sociais, especialmente em momentos de crise sanitária e econômica (Celente, 2023, p. 93).

No campo da alfabetização e do letramento, destacam-se as iniciativas da Editora Somos, que operam por meio da oferta de cursos e materiais didáticos voltados à educação infantil. Ainda que se inscrevam em uma área tradicionalmente central da política educacional, essas ações introduzem mediações privadas na definição de conteúdos e metodologias, frequentemente associadas à padronização de práticas pedagógicas e à adoção de sistemas estruturados de ensino. Tal dinâmica pode implicar a redução da autonomia docente, na medida em que desloca para agentes externos a definição de referenciais curriculares e didáticos.

Outro conjunto relevante de ações está vinculado à aprendizagem criativa e à inovação pedagógica, com destaque para as iniciativas associadas à Fundação Lemann. Essas propostas enfatizam metodologias ativas, resolução de problemas e uso de tecnologias, articulando-se a uma agenda global de inovação educacional. No entanto, ao serem incorporadas por meio de parcerias, tais abordagens tendem a ser operacionalizadas de forma descontextualizada,

frequentemente desvinculadas das condições concretas das redes públicas e alinhadas a modelos internacionais de reforma educacional, reforçando a lógica e enaltecendo a capacidade de adaptação dos professores ao mercado, observando a perspectiva de performatividade proposta por Ball (2004).

Além desses eixos predominantes, identificam-se ações pontuais que abrangem áreas como formação linguística (Yázigi) e práticas educativas específicas (CREARE, Grupo EcoRodovias). Embora menos recorrentes, essas iniciativas contribuem para a ampliação e diversificação da presença de atores privados, reforçando a capilaridade das redes de governança no campo educacional. Celente (2023) ressalta que

> O discurso de "boas práticas" para professores está profundamente imbricado com a lógica neoliberal, pois promove uma visão tecnicista e individualizada do trabalho docente, descolando-o de seu contexto social, histórico e político. Sob a retórica da eficiência, da inovação e da melhoria contínua, esse discurso sugere que a qualidade da educação – ou a responsabilidade do desenvolvimento social – depende exclusivamente da atuação do professor, ignorando as condições estruturais precárias em que muitos docentes atuam, especialmente nas redes públicas (Celente, 2023, p. 98-99).

A leitura transversal desses dados permite identificar dois movimentos simultâneos. De um lado, há uma concentração temática, na medida em que diferentes atores convergem em torno de conteúdos alinhados a competências individuais, gestão de si e adaptação a contextos econômicos dinâmicos. De outro, observa-se uma dispersão institucional, caracterizada pela participação de múltiplas organizações, ainda que com diferentes graus de centralidade, o que contribui para a consolidação de uma rede heterogênea, porém articulada.

Essa configuração reforça a compreensão das PPPs como dispositivos que não apenas introduzem novos atores no campo educacional, mas também promovem a circulação e a sedimentação de determinadas racionalidades. Nesse sentido, os conteúdos formativos analisados não podem ser dissociados das formas de governança que os sustentam, uma vez que operam como vetores de difusão de uma lógica gerencialista e orientada por resultados, que tende a reconfigurar os sentidos da formação docente e o próprio papel da escola pública.

Quando o privado parece público

Entre os atores privados identificados nas parcerias público-privadas analisadas, destaca-se o SEBRAE, instituição que apresentou maior recorrência nas iniciativas de formação docente nos municípios investigados. Criado em 1972, o SEBRAE é uma entidade privada de interesse público integrante do denominado "Sistema S", cuja missão central

consiste em promover o desenvolvimento e a competitividade dos micro e pequenos negócios no Brasil, por meio de programas de capacitação, consultorias e incentivo ao empreendedorismo.

Sua atuação organiza-se em torno da disseminação da cultura empreendedora e do fortalecimento dos ecossistemas de negócios, buscando fomentar competências consideradas essenciais à criação e gestão de empreendimentos, tais como iniciativa, planejamento, inovação e gestão financeira. Nesse contexto, o SEBRAE desenvolve programas voltados não apenas a empresários e potenciais empreendedores, mas também a diferentes segmentos sociais, incluindo ações direcionadas à educação básica e à formação de professores.

No campo educacional, uma de suas principais estratégias é a promoção da chamada educação empreendedora, que visa incorporar conteúdos e metodologias relacionadas ao empreendedorismo nos currículos escolares. Essa abordagem parte do pressuposto de que competências empreendedoras podem ser desenvolvidas desde a infância, contribuindo para a formação de sujeitos autônomos, criativos e capazes de identificar oportunidades econômicas e sociais.

No município de Pelotas, informações divulgadas pela administração municipal indicam a realização de diversas ações formativas em parceria com o SEBRAE, direcionadas a professores da rede pública municipal. Destacam-se, nesse contexto, capacitações voltadas à implementação de práticas de educação empreendedora nas escolas, com foco na formação de docentes para o trabalho com conteúdos relacionados ao empreendedorismo em sala de aula. As reportagens apontam a participação de dezenas de professores nessas formações, cujo objetivo consistia em prepará-los para disseminar competências empreendedoras entre os estudantes da educação básica.

Tais ações evidenciam a inserção do SEBRAE nas redes locais de governança educacional, atuando como agente formador e produtor de conteúdos pedagógicos voltados ao empreendedorismo. Ao ofertar programas de capacitação docente, a instituição passa a influenciar não apenas as práticas pedagógicas, mas também os referenciais formativos mobilizados na escola pública, reforçando a presença de perspectivas alinhadas à lógica do empreendedorismo e à valorização de competências individuais.

Sob a perspectiva analítica adotada neste estudo, a atuação do SEBRAE pode ser compreendida como parte de um processo mais amplo de circulação de agendas educacionais vinculadas à racionalidade gerencial e à centralidade das competências orientadas ao mercado. Nesse sentido, sua presença nas parcerias investigadas evidencia como atores

externos ao sistema educacional passam a participar da definição de conteúdos e orientações formativas, contribuindo para a reconfiguração das redes de governança da educação pública.

Entre os atores identificados nas iniciativas de formação continuada analisadas, destacam-se ações vinculadas à temática da aprendizagem criativa, frequentemente associada a programas e redes de inovação educacional promovidos por organizações da sociedade civil, dentre as quais se insere a **Fundação Lemann**. Essa organização tem se consolidado no cenário educacional brasileiro por meio da promoção de projetos voltados à melhoria de desempenho da educação pública, à formação de lideranças educacionais e à difusão de abordagens pedagógicas centradas na inovação, no uso de tecnologias digitais e em metodologias ativas.

No município de Pelotas, registros institucionais apontam para a realização de atividades formativas voltadas à aprendizagem criativa, direcionadas a professores da rede municipal de ensino. No portal da Secretaria Municipal de Educação, por exemplo, observa-se a divulgação de iniciativas relacionadas a essa temática, evidenciando a oferta de experiências formativas que valorizam práticas pedagógicas baseadas na experimentação, na criação e na resolução de problemas por parte dos estudantes.

Adicionalmente, notícia veiculada no portal da Prefeitura de Pelotas informa a realização de um curso sobre aprendizagem criativa destinado a docentes da rede municipal, realizado no Parque Tecnológico do município. A atividade reuniu professores com o objetivo de apresentar metodologias e práticas pedagógicas alinhadas a essa abordagem, incentivando a construção de experiências educativas fundamentadas na criatividade, na colaboração e no desenvolvimento de projetos.

A análise dessas ações alertam para a incorporação de propostas associadas à inovação pedagógica no conjunto das ações formativas ofertadas aos professores da rede municipal. Ainda que tais atividades sejam frequentemente apresentadas como estratégias voltadas à modernização das práticas educacionais e ao estímulo de metodologias mais participativas, sua implementação por meio de redes e programas vinculados a organizações externas ao sistema público de ensino suscita questões relevantes acerca dos processos de circulação e legitimação de determinadas agendas educacionais.

Nesse sentido, conforme argumenta Ball (2014), as políticas educacionais contemporâneas tendem a ser produzidas no interior de redes de governança nas quais múltiplos atores: governos, fundações, organizações da sociedade civil e empresas, participam tanto da formulação quanto da implementação de iniciativas educacionais. Nesse arranjo,

organizações como a Fundação Lemann não se limitam a atuar como apoiadoras, mas assumem também o papel de produtoras e difusoras de abordagens pedagógicas específicas, contribuindo para a circulação de modelos de inovação educacional nas redes públicas de ensino.

Do ponto de vista analítico, esse movimento pode ser compreendido como parte de um processo mais amplo de reconfiguração das relações entre o público e o privado no campo educacional. Embora iniciativas voltadas à aprendizagem criativa possam ampliar o repertório metodológico dos docentes, sua disseminação por meio de parcerias evidencia a crescente participação de atores externos na definição de conteúdos e orientações formativas dirigidas às redes públicas.

À luz do referencial teórico mobilizado neste estudo, esse processo também pode ser interpretado como expressão da difusão de racionalidades educacionais associadas à agenda contemporânea de inovação e desempenho. Conforme argumenta Socarrás (2008), as transformações vinculadas ao neoliberalismo contemporâneo promovem a valorização de atributos como criatividade, iniciativa e capacidade de adaptação, elementos frequentemente mobilizados nos discursos sobre inovação educacional.

Sendo assim, retoma-se a reflexão proposta por Wood (2003) acerca das tensões entre participação e democracia nas sociedades contemporâneas. Em que pese a presença de múltiplos atores na promoção de iniciativas educacionais possa sugerir ampliação da participação social, a atuação de instituições dotadas de elevado capital técnico, financeiro e simbólico pode produzir assimetrias na definição das agendas educacionais, deslocando, ainda que parcialmente, os processos decisórios para fora das estruturas públicas.

Dessa forma, as iniciativas de formação associadas à aprendizagem criativa identificadas no município de Pelotas ilustram como as redes contemporâneas de governança educacional se constituem a partir da articulação entre diferentes instituições, evidenciando a presença de atores da sociedade civil, neste caso entendido como terceiro setor, como já referido, na difusão de propostas pedagógicas e na formação de professores da educação básica.

Considerações finais

Os resultados deste estudo permitem afirmar que a incidência de PPPs na formação docente nos municípios de Pelotas e Rio Grande não se configura como um fenômeno pontual

e episódico, mas se apresenta como parte integrante de uma reconfiguração mais ampla do papel do estado, sobretudo nas formas de governança educacional, o que implica a permeabilidade do setor público à inserção de sujeitos e instituições privadas na definição de agendas e na execução de políticas educacionais. A concentração de parcerias no município de Pelotas, a predominância de suas atuações nos anos iniciais dos ciclos de gestão municipal e a centralidade de determinados entre/atores privados são elementos que permitem evidenciar que estes arranjos obedecem a lógicas estratégicas, articulando uma gestão por resultados e a inserção de agendas externas ao sistema público, que deveria ser de qualidade socialmente referenciada.

No que se refere aos conteúdos, observa-se a difusão de formações orientadas por perspectivas alinhadas ao empreendedorismo, à educação financeira e à aprendizagem criativa, indicando um deslocamento progressivo dos referenciais formativos para abordagens permeadas de racionalidades gerencialista e de mercado. Esse movimento sugere não apenas uma forma, mas uma redefinição dos próprios sentidos da formação docente que é cada vez mais orientada por métricas de desempenho, resultados mensuráveis e qualidade mercadológica.

A compreensão das PPPs como dispositivos de governança tensionam, do ponto de vista teórico-político, as fronteiras entre o público e o privado, ao mesmo tempo em que se reconfiguram os mecanismos de participação e decisão nas políticas educacionais. Ainda que ampliem os atores envolvidos, estes arranjos podem implicar em uma fragilização da democracia e da autonomia docente.

Como contribuição, o estudo oferece evidências empíricas situadas que permitem compreender como se articulam, em nível local, redes de governança e conteúdos formativos na reconfiguração da formação docente.

Por fim, é essencial destacar a necessidade de investigações mais profundas que articulem a análise dessas redes com seus efeitos concretos sobre o trabalho docente e o currículo, bem como estudos comparativos que permitam a compreensão da amplitude destes processos em diferentes contextos.

Referências

Ball, S. J. (2014). *Educação global S.A.*: Novas redes políticas e o imaginário neoliberal (J. Bridon, Trad.). UEPG.

Ball, S. J. (2004). Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar. *Educação & Sociedade*, 25(89), 1105–1126.

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado Federal.

Brasil. (2004). *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. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm

Brasil. (2014). *Lei nº 13.019*, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm

Celente, L. E. dos S. (2025). *Parcerias público-privadas em educação*: Um estudo de caso do município de Pelotas (Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Pelotas).

Cunningham, F. (2009). *Teorias da democracia*: Uma introdução crítica (D. J. V. Dutra, Trad.). Artmed.

GPRPPE. (2021). *A relação público-privado em países latino-americanos*: Sujeitos e conteúdo da proposta (Relatório final de pesquisa). Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

GREPPE. (2015). *Análise do mapeamento das estratégias de privatização da educação básica no Brasil*: Atores, programas e consequências para a educação pública (Relatório final de pesquisa). Universidade Estadual de Campinas.

NEPPE (2016) A nova gestão pública e avaliação em larga escala: efeitos nas políticas educacionais locais (pesquisa). Universidade Federal de Pelotas.

NEPPE. (2019). *Redes políticas e as parcerias público-privadas no estado do RS* (Relatório final de pesquisa). Universidade Federal de Pelotas.

NEPPE. (2025). *Mapeamento das parcerias público-privadas em educação nos municípios do estado do Rio Grande do Sul* (Relatório final de pesquisa). Universidade Federal de Pelotas.

Puello-Socarrás, J. F. (2008). *Nueva gramática del neo-liberalismo*: Itinerarios teóricos, trayectorias intelectuales, claves ideológicas. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

Silva, V. S. da, Lopes, D. O., Celente, L. E. dos S., Scherer, S. S., & Cóssio, M. de F. (2023). Mapeamento de parcerias público-privadas em educação no Rio Grande do Sul: Um estudo sobre a prática de pesquisa. In *Anais do Congresso Internacional Movimentos Docentes* (Vol. 2, pp. 1038–1046). V&V Editora.

Wood, E. M. (2003). *Democracia contra capitalismo*: A renovação do materialismo histórico. Boitempo.

Submetido em abril de 2026
Aprovado em maio de 2026

Informações autorais

Luis Eduardo dos Santos Celente
Universidade Federal de Pelotas (UFPEL-Brasil)
Doutorando em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pelotas. Bolsista CAPES. Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais.
Link ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5311-8403
Link LATTES: http://lattes.cnpq.br/2875337021118354
E-mail: luisecelente@gmail.com

Verônica Rodrigues de Lima
Universidade Federal de Pelotas (UFPEL-Brasil)
Doutoranda em Educação pela Universidade Federal de Pelotas. Assessora Pedagógica da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de Jaguarão. Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais.
Link ORCID: http://lattes.cnpq.br/4803413236800202
Link LATTES: https://orcid.org/0009-0005-9931-795X
E-mail: superveronica90@gmail.com

Maria de Fátima Cóssio
Universidade Federal de Pelotas (UFPEL-Brasil)
Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora Titular do Magistério Superior da Universidade Federal de Pelotas. Docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPel. Líder do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais.
Link ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1730-6877
Link LATTES: http://lattes.cnpq.br/3016473193550386
E-mail: cossiofatima13@gmail.com