



GT05 - Estado e Política Educacional – Trabalho 171

A DISPERSÃO DE PODER COMO CARACTERÍSTICA DA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E EDUCAÇÃO NO BRASIL

Iana Gomes de Lima – UFRGS

Agência financiadora: CNPq

Resumo

Este texto tem como objetivo demonstrar que uma das características centrais do modelo gerencial – a dispersão de poder (CLARKE; NEWMAN, 1997) – continua se fazendo presente na relação entre Estado e educação no Brasil. Ademais, aponta-se o quanto a dispersão de poder está alicerçada no pressuposto de que a gestão privada é mais eficaz do que a gestão pública e que tal pressuposto é difundido e legitimado por diferentes atores no cenário educacional brasileiro. É importante na construção da argumentação o modelo gerencial, a partir, centralmente, das contribuições de John Clarke e Janet Newman (1997; 2009). Ao longo do texto, também faz-se uso de contribuições de autores brasileiros (PERONI, 2003; NOGUEIRA, 2011) para contextualizar o gerencialismo no Brasil. O texto conta com análise de entrevistas com importantes formuladores de políticas e análise de documentos. A partir destas análises, demonstra-se o quanto a dispersão de poder tem se feito presente no Brasil desde os anos de 1990 na relação entre Estado e educação e que há, entre os formuladores de política, convergências e divergências quanto à relação entre o Estado e as intuições não-estatais.

Palavras-chave: dispersão de poder; gerencialismo; educação; Estado.

Estudos (NOGUEIRA, 2011; HYPOLITO, 2008; DRABACH; SOUZA, 2014) demonstram que os anos de 1990, no Brasil, foram marcados por reformas educacionais, sendo que muitos dos pressupostos que embasaram estas reformas estiveram alicerçados no modelo gerencial. Neste trabalho, tenho como objetivo demonstrar que uma das características centrais do modelo gerencial – a dispersão de poder (CLARKE; NEWMAN, 1997) – continua se fazendo presente na relação entre Estado e educação no Brasil. Ademais, aponto o quanto tal dispersão está alicerçada no pressuposto de que a gestão privada é mais eficaz do que a gestão pública. É importante na construção desta análise e argumentação o modelo gerencial, a partir, centralmente, das contribuições de John Clarke e Janet Newman (1997; 2009) – autores que estudaram as reformas gerenciais no contexto da Inglaterra.

Este texto é um recorte de uma pesquisa mais ampla realizada para examinar, a partir do Sistema de Avaliação da Educação Básica, as ações do Estado brasileiro na educação básica no período de 1995 a 2014. Assim, os dados apresentados neste trabalho foram coletados para esta pesquisa maior e são analisados, neste momento, a partir do foco acima referido. A metodologia da pesquisa incluiu a realização de entrevistas realistas¹ (PAWSON; TILLEY, 2000) com importantes formuladores de políticas (ex-ministros de educação e membros de suas equipes, ex-presidentes do INEP, atores de organizações não-estatais, membros de organizações internacionais), entendendo que, atualmente, não somente atores estatais, mas, também, não-estatais, têm se feito presente na construção de políticas educacionais no Brasil. Além das entrevistas, foram analisados documentos oficiais significativos do período em questão, tais como leis, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) e o II Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

Dispersão de poder: uma característica central do modelo gerencial

A dispersão de poder é uma das características centrais do modelo gerencial (CLARKE; NEWMAN, 1997). Segundo Clarke e Newman (1997, p. 29), “dispersão significou uma simultânea diminuição do Estado e o alargamento de seu alcance na sociedade civil. [...] Como estratégia de reconstrução do Estado [a dispersão] [...] buscou disciplinar e transformar os tradicionais territórios institucionais de poder no Estado”². O Estado gerencialista inclui uma nova forma de pensar e executar as políticas sociais, pressupondo que ele não seja o provedor das políticas sociais, e sim o gestor ou regulador. Clarke e Newman (1997) afirmam que a dispersão de poder, ao mesmo tempo em que pode ser entendida como a diminuição do papel do Estado, já que agentes não-estatais são responsabilizados pelo que antes era de responsabilidade única do Estado, pode ser vista, por outro ângulo, como a expansão do poder estatal: outras agências passam a ser uma extensão do Estado, que continua exercendo poder em

¹ Em linhas gerais, o assunto principal, neste tipo de entrevista, é a própria teoria construída pelo pesquisador e a entrevista é realizada para “confirmar, falsificar e, acima de tudo, para refinar essa teoria” (PAWSON; TILLEY, 2000, p. 155). Assim, o ponto-chave da entrevista realista é a estratégia de refinamento conceitual (PAWSON; TILLEY, 2000). O pesquisador realiza perguntas em que explicita a sua teoria, dando a oportunidade dos entrevistados explicarem e esclarecerem seu pensamento, confirmando ou contrapondo-se à teoria do pesquisador.

² Todas as traduções do inglês são de minha autoria.

diversas instâncias, através do envolvimento de novas formas de regulação financeira, contratação, monitoramento e vigilância.

A dispersão de poder conecta-se com o pressuposto gerencial de que as instituições não-estatais proveriam os serviços de bem-estar com maior eficiência e qualidade do que o âmbito estatal. Tal pressuposto foi fortemente articulado pela Nova Direita na Inglaterra que, quando da crise dos anos de 1970, realizou duras críticas ao Estado de Bem-estar social, principalmente ao afirmar que o Estado gastava muito com as políticas sociais e provia serviços de má qualidade. Para a Nova Direita, era necessário que a agenda de negócios passasse a ser articulada em nome do mercado, do cliente, da nação e do espírito empresarial. A gestão burocrática foi definida, especialmente pelos grupos neoliberais e neoconservadores, como uma forma de organização inapropriada e ineficiente de administrar o Estado, que não se adaptava às demandas complexas do mundo moderno. As qualidades do gerencialismo foram, assim, construídas a partir dos problemas do antigo modelo administrativo, criando-se um binarismo entre gerencialismo e burocracia – uma das marcantes características do Estado de Bem-estar social (OFFE, 1990) –, havendo um rebaixamento do velho e a idealização do novo (CLARKE; NEWMAN, 1997). Esse binarismo provê um ponto de partida para pensar a reconstrução do poder associada a processos de gerenciamento. Algumas das oposições criadas foram: setor privado x setor público, gestão x administração pública, valores de mercado x valores de serviço público, consumidores x cidadãos.

Clarke e Newman (1997) afirmam que o grande objetivo do modelo gerencialista era aprimorar a produtividade do serviço público. Para que isso ocorresse, os autores apontam que três aspectos foram destacados como centrais: economia, eficiência e efetividade. Os três Es – denominados assim por Clarke e Newman (1997) – deveriam ser alcançados principalmente através da incorporação da lógica do mercado – entendido como superior à lógica do Estado – e de uma maior disciplina no serviço público para o oferecimento de serviços com melhor custo-benefício. A premissa é que a grande solução para o Estado podia ser encontrada no mercado.

O gerencialismo foi bastante difundido no Brasil nos anos de 1990, principalmente, através do ex-ministro Luiz Carlos Bresser Pereira e sua equipe, que atuou frente ao Ministério de Administração e Reforma do Estado (Mare), de 1995 a 1998, propondo mudanças na prática de gestão estatal. O modelo gerencial também foi

difundido pelo ex-ministro da educação Paulo Renato Souza (que atuou como ministro de 1995 a 2002) e sua equipe, que apontava, assim como Bresser Pereira, a necessidade de reformar o Estado – trazendo um enfoque para o âmbito educacional –, como forma de tornar a educação mais eficiente.

Peroni (2003) destaca que, no Brasil, nos anos de 1990, grupos direitistas criticavam a administração estatal, acusando os serviços estatais de serem ineficientes e de má qualidade (PERONI, 2003). O diagnóstico realizado pelo ex-ministro Bresser Pereira foi que a origem da crise era o próprio Estado, sendo este ineficiente em suas políticas e em sua forma administrativa (PERONI, 2003), sendo acusado de gastar mais do que arrecadava (LIMA, 2009). A partir deste diagnóstico e tendo como base os pressupostos gerenciais, o Mare elaborou um documento intitulado “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (BRASIL, 1995), que demonstrava a intenção de tornar o Estado brasileiro mais regulador e administrador do que provedor de serviços e bens, controlando os resultados dos serviços ao invés de seu processo, definindo objetivos, propiciando autonomia ao administrador e estimulando a competição dentro do próprio Estado. Uma das formas de estimular a competição e de melhorar a qualidade dos serviços, proposta pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), foi o repasse, para agentes não-estatais, da responsabilidade do provimento de serviços. Estratégias como a privatização (venda de empresas públicas para instituições privadas), publicização (transferência para setores públicos não-estatais – ONGs, sociedade civil – de serviços sociais e científicos) e a terceirização (transferência de serviços auxiliares e de apoio para o setor privado) passaram a se fazer presentes (PERONI, 2003). Tal ação pode ser entendida como a dispersão de poder analisada por Clarke e Newman (1997) no contexto inglês. Nogueira (2011) afirma que o “paradigma gerencial” foi fundamental para as reformas realizadas no Brasil a partir dos anos de 1990, quando grupos direitistas passaram a apontar o quanto o padrão burocrático representava um entrave frente às mudanças promovidas pela globalização (NOGUEIRA, 2011). O objetivo era mostrar que a eficácia estatal estava profundamente relacionada à introdução de mecanismos de mercado na gestão pública.

Conforme demonstrado acima, estudos e documentos (PERONI, 2003; LIMA, 2009; NOGUEIRA, 2011; BRASIL, 1995) apontam características gerenciais – dentre elas, a dispersão de poder – passaram a se fazer presentes no contexto estatal brasileiro. Nos próximos itens, analiso falas de diferentes formuladores de políticas educacionais,

apontando que o processo de dispersão de poder se faz presente no período de 1995 a 2014 e demonstro que um dos pressupostos que embasa tal dispersão no Brasil é de que os serviços prestados por instituições não-estatais seriam de maior qualidade que aqueles prestados pelo Estado.

1995-2014: a continuidade da dispersão de poder no cenário educacional brasileiro

Conforme apontam Altmann (2002) e Lima (2009), na década de 1990, houve, através de documentos oficiais brasileiros (Constituição de 1988 e LDB de 1996), um incentivo ao estabelecimento de parcerias entre entidades públicas e privadas. No entanto, este incentivo não se limita a esta década. Paulo de Sena³, consultor legislativo na área de Educação, Cultura e Desporto, da Câmara dos Deputados, afirma que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), aprovado em 2007, foi outra iniciativa na qual se pode verificar o borramento entre as fronteiras do público e privado, abrindo a possibilidade do uso de recursos públicos para instituições escolares sem fins lucrativos, pois, conforme a Lei n. 11.494/2007, a distribuição de recursos do Fundeb pode ser realizada para as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público (BRASIL, 2007). Esta perspectiva teve prosseguimento no II Plano Nacional de Educação, aprovado em 2014, quando, na meta 20, os 10% do PIB para a educação não constituem apenas recursos para a educação pública, podendo, assim, serem destinados para instituições públicas não-estatais (BRASIL, 2014). O II PNE é um bom exemplo do quanto as organizações não-estatais têm tido força para colocar em pauta suas reivindicações. Dalila de Oliveira, ex-presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), analisa a meta 20 do II PNE como uma prova do quanto a diferença entre público e privado não é mais algo claro no Brasil. Oliveira demonstra o quanto o terceiro setor está ampliando seu papel na educação:

Dalila Oliveira: Este terceiro setor está entrando com mais força na educação. Nós temos uma variedade de possibilidades de privatização, hoje, para a educação, onde o objetivo, a finalidade, de todas essas estratégias é ter financiamento público. Do

³ A identificação dos entrevistados foi previamente autorizada através do termo de consentimento informado.

convênio da creche que é feito lá no municípiozinho pobre que não dá conta de construir creche, ao FIES, na educação superior.

Maria Beatriz Luce, ex-secretária da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC) durante a gestão do ex-ministro Henrique Paim (2014-2015), também ratifica o quanto a ação do Estado em relação à educação tem sido permeada por instituições não-estatais, exemplificando a partir de sua experiência frente à SEB:

Maria Beatriz Luce: E, realmente, eu só fui ter uma ideia dessa dimensão [referindo-se à força das entidades não-estatais], uma ideia mais precisa disso, o ano passado [referindo-se ao ano de 2014, quando esteve à frente da Secretaria de Educação Básica do MEC], porque o número dessas entidades que recebem recursos públicos para fazer eventos, para produzir materiais, para fazer formação de professores e com convênios, com contratos e, inclusive, sem licitação pública, que seria a forma de relacionamento do Estado com o setor privado. (...) E tem esses institutos, hoje, privados, de produção de conhecimento, inclusive, que o país, entre aspas, fica dependente destas capacidades, porque são capacidades de qualidade importantes em alguns deles. Pega o CENPEC, pega a Fundação Carlos Chagas. A história da avaliação, a história da formação de professores, a história da pesquisa em educação passa por essas instituições. E como é que elas se sustentaram? Doação? Não. Fazendo, prestando serviço, fazendo convênio, vendendo produto para o Estado. Então, essas relações público-privado, a gente não pode perder a noção dessas duas categorias, mas quanto mais a gente tenta defini-las, mais a gente vê que a fronteira não é livre, ela é porosa, permeável, imbricada... Realmente, é muito difícil definir o que é público e o que é privado.

Tanto Maria Beatriz Luce quanto Dalila de Oliveira apontam que as organizações não-estatais têm feito uso de financiamento público, mostrando, assim, que essas organizações dependem muito do financiamento do Estado. Ademais, também demonstram em suas falas que os limites entre o público e o privado têm se tornado cada vez mais porosos. Maria Helena Guimarães de Castro⁴, ex-presidente do Inep e ex-secretária executiva do MEC, reforça a existência de dispersão de poder ao dizer que percebe um crescimento no número de ONGs que se relacionam, de forma cada vez mais forte, com o Ministério da Educação e com secretarias estaduais e municipais de educação. Afora as ONGS, a ex-secretária salientou a proliferação de outros atores, que também foram citados como importantes na área da educação, tendo uma comunicação forte com o MEC, quais sejam, universidades, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, CNTE, Anped, Consed e Undime.

⁴ Maria Helena Guimarães de Castro é a atual secretária executiva do Ministério da Educação.

A força das fundações empresariais foi mencionada por Chico Soares, ex-presidente do Inep, em entrevista concedida para esta pesquisa: “Agora, tem um grupo novo, que é muito vocal, que são as fundações, que são fundações das empresas que estão escolhendo a educação como a sua forma de ação”. Priscila Cruz, diretora-executiva do Movimento Todos pela Educação, reafirma esta ideia ao apontar que os institutos e fundações “estão com uma musculatura mais forte, estão com recurso, estão com essa musculatura técnica mais forte também e eles trazem para a gestão pública certa flexibilidade para fazer coisas que, às vezes, o gestor precisa muito”. Cabe ressaltar, no entanto, que esta “musculatura mais forte” não pode ser entendida fora do contexto em que há, por parte do Estado brasileiro, um movimento que favorece o fortalecimento dessas organizações: na medida em que o Estado legitima a participação destas instituições como parceiras no provimento de políticas educacionais, há uma motivação para que tais organizações se tornem mais fortes em termos técnicos e políticos.

A legitimação destas fundações como parceiras do Estado está alicerçada – conforme já destacado – na premissa gerencial de que a gestão privada é mais eficiente que a gestão pública. Assim, o repasse para instituições não-estatais do que antes era de responsabilidade do Estado implica no entendimento que o serviço antes provido pelo âmbito estatal terá melhor custo-benefício. Fernando Haddad, ex-ministro da educação, trata desta questão em sua fala, quando afirma que, ao fazer uso de programas desenvolvidos por fundações empresariais, o Estado pode se beneficiar através da capacidade que tais fundações têm de inovar:

Fernando Haddad: [...] eles [referindo-se aos institutos e fundações empresariais] podem experimentar muito mais do que o Estado. O Estado tem que seguir tantas regras para poder experimentar que, quando você tem parceiros confiáveis, que estão testando abordagens inovadoras, você pode se valer dessa inovação e, eventualmente, transformar em política pública.

Vários aspectos desta fala merecem atenção e são abordados ao longo dos próximos parágrafos. O primeiro deles é que aquilo que Haddad chama de “tecnologias desenvolvidas por instituições não-estatais” não são apenas tecnologias, pois, quando inseridas nas escolas, incluem, também, uma perspectiva pedagógica, um entendimento de educação, que pode ser diferente daquelas estabelecidas pelo Estado, por exemplo (LIMA, 2011). Portanto, fazer uso de tecnologias significa fazer uso de uma concepção

política de educação desenvolvida por uma instituição fora do âmbito estatal. O segundo refere-se ao que Haddad chama de “parceiros confiáveis”. Deduz-se – pela própria fala do entrevistado, que começa mencionando a capacidade das fundações empresariais de experimentar – desta afirmação que os “parceiros confiáveis” são provenientes da esfera privada, o que traz, nesta premissa, uma das ideias difundidas pela Nova Direita, qual seja, de que o âmbito privado é mais confiável, por sua expertise e eficiência, do que o público e, por isso, o Estado deveria aproximar-se, em sua gestão, da lógica do mercado. Isto ajudou a criar um binarismo da gestão x administração pública, que foi bastante difundida no Brasil desde os anos de 1990, sendo a gestão privada associada à eficiência, eficácia e efetividade e a administração pública a uma forma de organização inapropriada e ineficiente (NOGUEIRA, 2011). Portanto, Haddad segue uma perspectiva gerencial ao afirmar que os “parceiros confiáveis” do Estado são aqueles que estão associados à gestão privada. Cabe ressaltar, contudo, que não significa que o ex-ministro considere todas as fundações empresariais “parceiros confiáveis”, mas o que se pode depreender é que Haddad considera pelo menos parte delas assim. Para exemplificar o uso de tecnologias de “parceiros confiáveis”, o ex-ministro citou o caso da Olimpíada de Língua Portuguesa. Afora Haddad, Pilar Lacerda, ex-secretária da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC) durante a gestão do ex-ministro Fernando Haddad (2007-2012), e Patricia Mota Guedes, gerente de Educação da Fundação Itaú Social, também trouxeram este exemplo para demonstrar o quanto o Estado pode se beneficiar dos programas desenvolvidos pelas fundações empresariais. Descrevo, brevemente, o funcionamento da Olimpíada de Língua Portuguesa para que se possa entender uma das formas de estabelecimento de parceria com essas instituições não-estatais.

A Olimpíada da Língua Portuguesa – Escrevendo o Futuro é um concurso de produção de textos para alunos de escolas públicas de todo o país, do 5º ano do ensino fundamental ao 3º ano do ensino médio. A ideia é que os professores desenvolvam uma sequência didática para aplicar nos alunos e que a turma realiza escritas e reescritas de uma redação. No site⁵, é informado que, para além da seleção e premiação de textos, a Olimpíada propõe para o professor de língua portuguesa uma formação que o auxilie na reflexão e compreensão da função social da escrita, fortalecendo o seu trabalho em sala

⁵ Disponível em: <https://www.escrevendoofuturo.org.br/concurso> - Acesso em: 03 de maio de 2016.

de aula. Ao total, são cinco etapas que compõem o programa, sendo estas referentes ao âmbito escolar, municipal, estadual, regional e, por fim, nacional.

Este programa – que quando desenvolvido pelo Itaú Social, chamava-se apenas “Escrevendo o Futuro” – tinha uma escala pequena de abrangência. Em 2008, o Ministério convidou a Fundação Itaú Social para uma conversa com o objetivo de conhecer melhor o programa. Naquele momento, então, foi decidido que o MEC entraria como parceiro. Assim, o programa se tornou a “Olimpíada da Língua Portuguesa – Escrevendo o Futuro”, um programa do Ministério da Educação. A partir deste ano, o Ministério compartilhou as estratégias de mobilização do programa, junto a professores, secretarias, distribuindo os materiais. Toda a metodologia de formação da Fundação Itaú Social foi disponibilizada em um portal de formação do professor. Com a parceria do MEC, houve uma capilarização do programa, que ganhou uma escala muito maior, contando, a partir de então, com a participação entre 5.100 e 5.200 municípios. Segundo Pilar Lacerda, ex-secretária da SEB/MEC, a ideia da parceria surgiu porque o ex-ministro Fernando Haddad encantou-se pelo desenho do programa, afirmando que, no MEC, não havia tempo de desenvolver uma tecnologia como aquela. A ex-secretária da SEB concorda que, para fazer uma iniciativa parecida com esta, seria necessário vencer as barreiras burocráticas do Estado. O Ministério ter realizado esta parceria, conforme afirmado por Lacerda, representou um ganho tanto para o MEC quanto para a Fundação Itaú Social: “Para a Fundação Itaú é um super ganho, o prêmio é todo laranja, que é a cor do Itaú, todo mundo se envolve, eles veem uma visibilidade imensa, e você tem uma política pública formadora de professores e que incentiva a redação”.

Pilar Lacerda, mesmo ao demonstrar apreço pelo uso de programas desenvolvidos por fundações empresariais, defende o Estado como aquele que deve decidir, determinar e regular as políticas públicas. A ex-secretária da SEB afirma que fazer uso dessas tecnologias diferencia-se de processos de terceirização. Inclusive, Lacerda mostrou-se contrária a tais processos:

Pilar Lacerda: O MEC pode ajudar a validar estas tecnologias. Então, o que eu acho é que o limite é tênue, o limite é o Estado poder se aliar à sociedade para mobilizar, para criar novas coisas, para conhecer outras atividades. O que o Estado não pode fazer é passar para a sociedade civil ou para as fundações, ou para as empresas o que é sua obrigação. (...) a política pública é aquela que é assumida pelo Ministério ou desenvolvida pelo Ministério para a sociedade brasileira, principalmente, para as escolas públicas e que não é terceirizada. Vou dar um exemplo de terceirização, por exemplo, eu falo: “olha, eu não vou conseguir cobrir as quadras das escolas, então, os

clubes vão ficar responsáveis pela educação física”. “Pô, que legal”. Mas o clube faz o que quer. Eu terceirizei. “Vai ser no clube, mas quem define é o Estado, quem vai pagar é o Estado e isso aqui é uma política feita em colaboração”. Eu não deleguei, e falo: “agora, é eles que cumprem”.

Mesmo que, na visão de Lacerda haja uma diferença entre fazer uso das tecnologias desenvolvidas por organizações não-estatais e terceirizar políticas, a ex-secretária defende, assim como Haddad, que é benéfico para o Estado o uso de tecnologias desenvolvidas por tais instituições, pois elas são muito mais ágeis no desenvolvimento destas metodologias, já que não têm a necessidade de cumprir as “regras” que precisam ser cumpridas pelo Estado. Este é o último ponto que merece destaque da fala anterior de Haddad: quando o ex-ministro afirma que as fundações empresariais “podem experimentar muito mais do que o Estado”, ele está valorizando a capacidade de gestão destas fundações, ao mesmo tempo em que critica o âmbito estatal, ao afirmar que o “Estado tem que seguir tantas regras para poder experimentar”. Nesta crítica, Fernando Haddad faz uso de outro binarismo propagado pela Nova Direita quando da crise do Estado de Bem-estar social e que foi amplamente divulgado no Brasil na reforma proposta pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado nos anos de 1990: gerencialismo x burocracia.

Maria Beatriz Luce, ex-secretária da SEB/MEC, aponta que o argumento de que o Ministério é incapaz de fazer – o que se assemelha ao argumento de Haddad de que o “Estado tem que seguir tantas regras” – serve como justificativa para que os programas sejam desenvolvidos pelas instituições não-estatais e não pelo MEC:

Maria Beatriz Luce: Então, eles [referindo aos institutos não-estatais] se dispõem a fazer as vezes do Estado ou substituir o Estado ou se oferecer para fazer para o Estado. E isso tem que ter clareza, eu acho que isso tem que se tornar mais transparente. É isso que realmente está acontecendo. É impressionante. Eu pego o dinheiro do MEC para fazer o currículo, o Ensino Médio Inovador, bota na mão dele, porque o mesmo dinheiro a secretaria de educação ou o MEC não conseguiria fazer a formação de professores e botar os materiais dentro das escolas. Então, quer dizer, o próprio Ministério acaba embrulhado: “bom, se é melhor que aconteça nas escolas, do que não aconteça... A secretaria não consegue, a gente não consegue, não tem com quem fazer, como fazer, então, é melhor que faça”. Essa é a lógica e isso é terrível! Essa parte é... E a gente vê que também que eles não são tão bons administradores assim, as coisas não são mais baratas, algumas, né? Não são necessariamente ou certamente mais baratas, mais eficientes, mais eficazes.

Diferentemente das falas de Haddad e de Lacerda, trazidas no item anterior, Luce questiona a eficiência dessas instituições não-estatais, afirmando que, nem sempre, elas são sinônimos de bons administradores e de eficiência. Há, aqui, uma visão diferente de uma representante do Estado, o que demonstra que há disputas de poder e de visão dentro do próprio Estado. Outro elemento que merece destaque na fala da ex-secretária é que, muitas vezes, a justificava para que o Estado repasse a responsabilidade de suas ações para agentes não-estatais é que é melhor que “aconteça nas escolas, do que não aconteça”. No entanto, é importante destacar que o “acontecer” das instituições não-estatais, nem sempre é o mesmo “acontecer” que seria proporcionado pelo Estado, pois a lógica do privado não é necessariamente a lógica do público.

Priscila Cruz, diretora-executiva do Movimento Todos pela Educação, fala de um lugar diferente de Haddad e Lacerda, pois pertence a uma organização não-estatal. Contudo, ela também aponta o quanto o Estado pode se beneficiar das capacidades de inovação das organizações não-estatais, salientando, assim como Haddad e Lacerda, que o Estado não possui esta mesma capacidade. A diretora-executiva traz o exemplo das *charter schools*⁶:

Priscila Cruz: Se elas [referindo-se às escolas] não são *charters*, elas não conseguem fazer isso [referindo-se à inovação], porque elas estão sob uma legislação que é muito engessante. Então, elas não conseguem fazer. Você precisa ter essas inovações em gestão pública, para permitir alguns respiros, mas aí deve ser a regra no Brasil? Não, de jeito nenhum. (...) mas eu acho que, assim, não pode, como princípio absoluto, ser contra. Dependendo da situação, pode ser bom.

A diretora aponta que não vê problema que esse tipo de administração escolar ocorra no Brasil, pois ela pensa que, o que acontece, no contexto brasileiro, é certa confusão de que “público é o que é estatal, que nem tudo que é público precisa ser estatal, é diferente. Você pode ter uma oferta privada para algo, para um propósito público”. Na fala de Priscila Cruz, se pode perceber uma visão diferente daquela apresentada por Haddad e Lacerda: estes últimos, ao defenderem o uso de programas desenvolvidos por instituições não-estatais, apoiam uma parceria entre o público e o privado. Isto pode ser entendido por aquilo que Clarke e Newman (1997) definem como

⁶ *Charter schools* são quando escolas públicas têm uma gestão privada, inclusive, com a transferência de recursos financeiros do Estado.

um borramento das fronteiras entre público e privado ou pelo que Bresser Pereira (BRASIL, 1995) denomina publicização, ou seja, a transferência, para setores públicos não-estatais, de serviços sociais e científicos. O que é trazido na fala de Priscila Cruz vai para além da publicização: as *charter schools* se aproximam muito mais do que é denominado de terceirização (PERONI, 2003) ou da transferência de responsabilidade para o domínio do setor informal (CLARKE; NEWMAN, 1997), na medida em que a diretora-executiva defende uma administração privada de uma escola pública. A fala de Priscila Cruz demonstra que há diferentes visões entre os atores que, atualmente, são importantes na formulação de políticas educacionais.

Em uma análise mais geral do Estado brasileiro, Rebeca Otero Gomes, coordenadora do Setor de Educação da Unesco no Brasil, trata do binarismo gestão *versus* administração pública. Este binarismo pode ser visto quando a entrevistada coloca em oposição a ideia de um “Estado mais gerencial” na época de Bresser-Pereira e de um “Estado bem pesado” atualmente, sendo o da atualidade caracterizado como não moderno:

Rebeca Otero: O Estado brasileiro passou por uma fase, na época do Bresser, tentando um pouco ser esse Estado mais gerencial, reduzir um pouquinho, ser um Estado que trabalhava mais com parcerias etc. e tal. Mas, hoje, eu vejo totalmente o inverso, eu acho que o Estado está bem pesado, é um Estado bem... Ele tem representações em tudo, em todos os setores, ele é bem burocrático. (...) mas o modelo de gestão ainda é um modelo bem, vamos dizer assim, complicado, e é um modelo de gestão até de certa forma, antiquado. Não é um modelo de gestão moderno.

(...)

Então, assim, você não tem uma agilidade, uma flexibilidade na gestão, os gestores ficam amarrados de todo os lados. Às vezes, eles têm uma intenção muito boa, eles têm um recurso, mas eles se pegam nos processos, os processos não são processos fáceis.

Alguns elementos da fala acima são interessantes. O primeiro deles é que Rebeca Otero destaca que vê o Estado, atualmente, como “bem pesado”. Para explicar este peso, ela afirma que o Estado tem representações em todos os setores. Esta é uma das características do próprio gerencialismo – conforme destacado acima, através do estudo de Clarke e Newman (1997) –, que pode ser entendida como uma das contradições do Estado gerencialista: ao mesmo tempo em que a dispersão de poder pode ser entendida como uma diminuição do papel do Estado pode ser vista, por outro lado (como parece ser o ponto de vista da entrevistada), como uma expansão do poder

estatal, que, também através das agências não-estatais, começa a exercer outros papéis como regulação financeira, contratação, monitoramento e vigilância (CLARKE; NEWMAN, 1997). O segundo elemento é que a crítica de Otero não é apenas pelo Estado ter diversas representações, mas por ainda ser muito burocrático, o que é por ela considerado um modelo de gestão não moderno. O terceiro ponto é que parece que o que a coordenadora identifica como negativo é o Estado ter voltado a ser forte nos últimos anos, o que, na visão dela, aparenta trazer problemas para a modernização estatal, exemplificados pela pouca flexibilidade e pela pouca agilidade. Portanto, aqui, nesta fala, podem ser percebidos alguns elementos que são contraditórios no Estado brasileiro, mostrando que, mesmo com práticas gerenciais, ainda há elementos que afastam o Estado de ser caracterizado na sua totalidade como gerencial.

Considerações finais

O que foi trabalhado ao longo deste texto aponta que, historicamente, no período de 1995 a 2014, há uma continuidade em relação à prática da dispersão de poder com um gradativo aumento do número de instituições não-estatais que se fazem presentes na relação Estado e educação. Um conjunto de entrevistados – compostos por representantes de órgãos estatais e de instituições não-estatais – corroborou para este entendimento da proliferação de atores não-estatais no cenário educacional brasileiro e de um borramento das fronteiras entre público e privado. Alguns entrevistados trouxeram a LDB e o Fundeb como exemplos de documentos que favoreceram a proliferação destes atores, abrindo a possibilidade do uso de recursos públicos para instituições não-estatais e permitindo que tais instituições realizassem funções antes unicamente do Estado.

É importante destacar que a dispersão de poder não implica somente no repasse de responsabilidades para atores não-estatais, mas, ao favorecer a proliferação destes atores propicia, também, um empoderamento destes agentes como interlocutores do Estado, que passam a ter maior legitimidade nas disputas de poder que permeiam o âmbito estatal. Quando os entrevistados afirmam que as instituições não-estatais estão mais aptas a fazerem parte das decisões educacionais, é importante ter em conta que não só há um fortalecimento destes atores, como também, um favorecimento, por parte do Estado, para que atores não-estatais sejam legitimados a participarem das discussões. Neste sentido, foram importantes as falas de um conjunto de entrevistados

representantes de órgãos estatais que corroboraram a existência de uma aproximação entre os agentes não-estatais e o Estado, que passam a oferecer serviços e programas – como é o caso da Olimpíada da Língua Portuguesa – Escrevendo o Futuro – antes unicamente de responsabilidade estatal.

Defendi que a legitimação destas parcerias entre instituições não-estatais e o Estado tem como uma das premissas que a eficiência e a efetividade devem ser alcançadas pelo Estado – administração pública – através da incorporação da lógica que embasa a administração privada (gestão), entendida, pelos defensores do gerencialismo, como superior à administração estatal (CLARKE; NEWMAN, 1997). Este binarismo foi reforçado por vários entrevistados, que trouxeram as parcerias entre o Estado e as instituições não-estatais como salutar, tendo em vista a capacidade que estas instituições têm de inovar, quando comparados ao Estado. Expressões como “amarras estatais”, “regras do Estado”, “Estado bem pesado” foram utilizadas para se referir à gestão estatal como pouco moderna e eficiente. Contudo, outro conjunto de entrevistados questionou a eficiência destas instituições não-estatais, afirmando que, nem sempre, elas são sinônimos de bons administradores e de eficiência.

As divergências entre os entrevistados também apareceram no que diz respeito ao formato das parcerias. Alguns entrevistados defenderam parcerias que se aproximam da ideia de borramento das fronteiras entre público e privado (CLARKE; NEWMAN, 1997) ou de publicização (BRASIL, 1995), ou seja, a transferência, para setores públicos não-estatais, de serviços sociais e científicos. Outros, todavia, argumentaram em favor do que é denominado na literatura como terceirização (PERONI, 2003) ou transferência de responsabilidade para o domínio do setor informal (CLARKE; NEWMAN, 1997). Assim, é possível perceber que, mesmo que a dispersão de poder seja uma característica na relação entre Estado e educação, ainda há, entre os diferentes atores, disputas em torno do tipo de dispersão que deve ser realizada, sendo que há atores que defendem maior radicalismo no que se refere à inserção das premissas gerenciais na educação, mostrando-se favoráveis à terceirização ou à privatização de serviços.

Por fim, cabe destacar que, na medida em que há dispersão de poder e são inseridos, através de agentes não-estatais, premissas gerenciais no Estado, há a produção de novos discursos sobre o público: *accountability* público, governança pública, participação pública, valor público e muitos outros (NEWMAN; CLARKE, 2009).

Segundo Newman e Clarke (2009), todos estes discursos produzem novos argumentos sobre o papel dos serviços públicos mesmo quando estes não fazem mais parte de um setor público (NEWMAN; CLARKE, 2009). Isto está relacionado à dispersão que ocorre em relação aos serviços públicos, que, através de uma multiplicidade de “núcleos de negócios”, geram um efeito contraditório: simultaneamente multiplica o número de organizações, grupos e agências que advogam “falar pelo público”, e, ao mesmo tempo, desintegra o Estado, o que significa que nenhuma dessas organizações representa o interesse público como um todo (CLARKE; NEWMAN, 1997). Cada organização persegue seus interesses no negócio, mais ou menos de forma isolada, fazendo, assim, com que concepções mais amplas de esfera pública ou de bem público desapareçam.

Referências

ALTMANN, Helena. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 77-89, jan./jun. 2002.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.

BRASIL, Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

BRASIL. Plano Nacional de Educação 2014-2024: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

CLARKE, John; NEWMAN, Janet. **The Managerial State: power, politics and ideology in the remaking of Social Welfare**. London: Sage Publications, 1997.

DRABACH, Nadia Pedrotti; SOUZA, Ângelo Ricardo de. Leituras sobre a gestão democrática e o “gerencialismo” na/da educação no Brasil. **Revista Pedagógica**, v. 16, n. 33, p. 221-248, jul./dez. 2014.

HYPOLITO, Álvaro Moreira. Estado Gerencial, Reestruturação Educativa e Gestão Educacional. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 63-78, jan./abr. 2008.

LIMA, Antonio Bosco de. Estado, Educação e Controle Social: introduzindo o tema. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 25, n. 3, p. 473-488, set./dez. 2009.

LIMA, Iana Gomes de. **A adoção de “programas de intervenção pedagógica” e as novas dinâmicas no trabalho docente: uma análise a partir de três escolas estaduais do Rio Grande do Sul**, Brasil, 2011. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. (Dissertação de Mestrado).

NEWMAN, Janet; CLARKE; John. **Publics, Politics & Power: remaking the public in public services**. London: SAGE Publications, 2009.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2011.

OFFE, Claus. **Contradiciones en el Estado del Bienestar**. San Lorenzo: Alianza, 1990.

PAWSON, Ray; TILLEY, Nick. **Realistic Evaluation**. London: Sage Publications, 2000.

PERONI, Vera. **Política Educacional e Papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.