

Redefinição do Papel do Estado no Brasil: implicações do modelo gerencial para as políticas de gestão da educação básica

Regina Tereza Cestari de Oliveira
Maria Dilnéia Espíndola Fernandes



Educação: teoria e prática, Rio Claro, SP, Brasil - eISSN: 1981-8106

Está licenciada sob [Licença Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Resumo

Este artigo apresenta os principais elementos do projeto de reforma do Estado brasileiro, expressos no documento denominado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), no que se refere, principalmente, às alterações da administração pública burocrática para a administração pública gerencial. Tal reforma institui novas relações de regulação entre o público e o privado e transfere à sociedade civil, particularmente ao terceiro setor, caracterizado como público não-estatal, a execução de um duplo papel: prover serviços sociais e científicos e exercer o controle social. Desse modo, assinala-se que a sociedade civil é chamada a atuar, de fato, como espaço de transferência de responsabilidades estatais e busca-se discutir as implicações dessas mudanças para as políticas de gestão da educação básica, enfatizando que os sistemas de ensino, de modo especial, os municipais, buscaram se adequar ao modelo gerencial, que tem como base o princípio da eficiência, com ênfase nos resultados.

Palavras-chave: Estado; terceiro setor; educação pública brasileira; modelo gerencial; gestão da educação básica.

Redefinition of the Role of the State in Brazil: implications of the management model for administration policies for basic education.

Abstract

This article presents the main elements of the Brazilian State reform project, expressed in the document known as the Guiding Plan for the Reform of the State Apparatus (1995), in which reference is mainly to the alterations in the public administration bureaucracy for public management administration. This reform institutes new regulation relationships between public and private and transfers to civil society, particularly to the third sector, characterized as the non-state public, the execution of a

double role: provide social and scientific services and exercise social control. In this way, civil society is called on to act, in fact, as a space for the transference of state responsibilities. Thus, here the attempt is made to discuss the implications of these changes for the management policies of basic education, emphasizing that teaching systems, especially the municipal system, sought to align themselves with the administration model, which has as a basis the principle of efficiency, with emphasis on results.

Key words: State; third sector; Brazilian public education; administration model; administration of basic education.

Introdução

O ponto de partida para o desenvolvimento desta temática é o pressuposto de que as mudanças nas políticas educacionais, hoje, só podem ser compreendidas no contexto global do capitalismo, da crise econômica e política dos anos 1970-1980, enfim, da crise do capitalismo real no plano internacional, com suas especificidades em nosso país.

A crise estrutural do capital começou a dar sinais a partir da década de 1970 (MÉSZAROS, 2003) e se expressou em uma série de mediações até a nova organização da ordem mundial, claramente perceptível nos anos 1990, marcados por intenso processo de globalização econômica e financeira.

Esse processo é identificado por Chesnais (1996) como mundialização do capital e resultado de dois movimentos conjuntos, estreitamente interligados, porém distintos.

O primeiro pode ser caracterizado como a mais longa fase de acumulação ininterrupta do capital que o capitalismo conheceu desde 1914. O segundo diz respeito às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas que foram aplicadas desde o início da década de 1980, sob o impulso dos governos Thatcher e Reagan (CHESNAIS, 1996, p. 34).

No plano econômico é a crise do padrão de acumulação e de regulação social que sustentou a exploração capitalista por um razoável período, enquanto o capital passava por uma fase de expansão capitalista. Trata-se do regime de acumulação denominado por Harvey de fordista/keynesiano, que se refere a “[...] um conjunto de práticas de controle do trabalho, tecnologias, hábitos de consumo e configurações do poder político-econômico” e se desenvolveu entre o pós-segunda-guerra e a crise do petróleo” (1996, p. 119), ou seja, de 1945 a 1973.

Conforme Antunes (1999), a crise do *fordismo* e do *keynesianismo* é a expressão fenomênica de um quadro crítico mais complexo de uma crise estrutural do capital, destacando-se a tendência decrescente da taxa de lucro. Além disso, é a manifestação,

[...] tanto do sentido destrutivo da lógica do capital, presente na intensificação da lei de *tendência decrescente do valor de uso das mercadorias*, quanto da *incontrolabilidade* do sistema de metabolismo social do capital. Com o desencadeamento de sua crise estrutural, começava a desmoronar o mecanismo de 'regulação' que vigorou, durante o pós-guerra, em vários países capitalistas avançados, especialmente da Europa (ANTUNES, 1999, p. 31).

Em resposta à sua própria crise iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico. Para o mundo do trabalho, o enfrentamento da crise do capital neste momento histórico particular, se configura com o advento da reestruturação produtiva, situação que é possível de se concretizar a partir das inovações tecnológicas que demandam um novo tipo de trabalhador (NEVES, 2005), originando uma nova divisão internacional do trabalho, cujo ápice é a precarização e a flexibilização da força de trabalho e onde começam a conviver as velhas com as novas formas de organização do mundo do trabalho.

Em outras palavras, se o toyotismo inaugura um novo modelo de organização para aumentar a produtividade do mundo do trabalho que passa a exigir um trabalhador flexível, de habilidades cognitivas e participativas (FRIGOTTO, 1995), tal modelo, embora decantado como a expressão máxima dessa organização, paradoxalmente, não se constitui como hegemônico, contudo, imprime uma nova formação ético-política para o mundo do trabalho, a qualidade total. Não obstante, o toyotismo vai necessariamente, até pela sua sobrevivência, conviver ainda por algum tempo com os "velhos" fordismo e keynesianismo.

No plano ideológico, a ofensiva neoliberal, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal (ANTUNES, 1999), preconiza a idéia de que o Estado é o principal responsável pela crise que o capitalismo vem atravessando nas últimas décadas, tanto pela sua ineficiência, como pelo descontrole fiscal e o mercado e o privado, por sua vez, são sinônimos de eficiência, qualidade e equidade. Dessa idéia incide a tese do Estado mínimo, contra o Estado de bem-estar social (*Welfare State*) cujas ações estavam voltadas para o desenvolvimento de políticas sociais.

Na verdade, a tese do Estado mínimo significa o Estado reduzido apenas para as políticas sociais e não, certamente, para os interesses da reprodução do capital. Assim,

Nesse contexto, é preciso mencionar um problema adicional: a 'hibridização' em evidência até nos países capitalistas mais avançados. Sua principal dimensão é o sempre crescente envolvimento direto e indireto do Estado em salvaguardar a continuidade do modo de reprodução do metabolismo social do capital. Apesar de todos os protestos em contrário, combinados com fantasias neoliberais relativas ao 'recurso das fronteiras do Estado', o sistema do capital não sobreviveria uma única semana sem o forte apoio que recebe do Estado (MÉSZAROS, 2003, p. 29).

A reforma do Estado no Brasil

Não é demais lembrar que, no caso brasileiro, essa crise foi identificada como do Estado, expressa no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de 1995, elaborado pelo então Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), na gestão de Luis Carlos Bresser Pereira, no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).

Assim, o referido Plano com base no diagnóstico de que o Estado está em crise apresenta a reforma do Estado como uma exigência imposta pela globalização econômica e uma necessidade para o país, no sentido de superá-la.

A crise do Estado teve início nos anos 70, mas só nos anos 80 se tornou evidente. Paralelamente ao descontrole fiscal diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados índices de inflação. Após várias tentativas de explicação, tornou-se claro afinal que a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América latina e no leste europeu, era a crise do Estado que não soubera processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas. A desordem econômica expressava agora a dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar aplicada com relativo sucesso no pós-guerra (BRASIL, 1995, p. 10).

Um primeiro ponto a considerar diz respeito ao argumento da necessidade da reforma relacionado ao programa político da "centro-esquerda pragmática, social democrática ou social liberal" que, segundo Bresser Pereira "[...] diagnos-

ticou com clareza a Grande Crise como uma crise do Estado, delineou a interpretação social-democrática ou social liberal da crise do Estado, em substituição a interpretação nacional-desenvolvimentista [...] assim como acentuou que “[...] as reformas orientadas para o mercado eram de fato necessárias, mas não com radicalismo neoliberal” (1998, p. 58).

Em relação ao que denomina de “nova” social democracia, o autor acrescenta:

A partir da ‘crise do mercado’ dos anos 30, o centro voltou-se para: o regime de políticas públicas tornou-se keynesiano. A partir da ‘crise do Estado’ dos anos 70, deslocou-se para a direita neoliberal. Agora já é visível um novo e ainda tímido deslocamento do centro em direção à esquerda, na medida em que a nova socialdemocracia (ou a ‘terceira via’, como é chamada na Grã Bretanha, ou a ‘governança progressista’ afirmada nas reuniões de chefes de governo socialdemocratas em Florença e Berlim) torna-se politicamente mais forte. Um deslocamento que, se confirmado, tenderá a reduzir relativamente os conflitos internos dentro da esquerda, agora, dominantes, enquanto na direita decadente surgem a desordem e velhas formas de nacionalismo, senão nazismo, emergem (BRESSER PEREIRA, 2007, p. 498-499)..

No que se refere ao que ficou conhecido como Terceira Via, Anthony Giddens, um dos seus principais idealizadores, assim a define:

[...] terceira via se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das últimas duas ou três décadas. É uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social democracia do velho estilo quanto ao neoliberalismo (GIDDENS, 2001, p. 36).

Segundo Antunes (1999) trata-se de uma “nova” postura que se apresenta como um caminho alternativo, na medida em que preserva um traço social-democrático associado a elementos básicos do neoliberalismo. Assim, afirma:

Em conformidade no essencial com os valores do capitalismo da ‘era da modernidade’, o abrandamento discursivo e a ambigüidade do ideário da Terceira Via (sempre se definindo entre a social-democracia e o neoliberalismo) são condicionantes que o capitalismo assimilou e mesmo moldou, condição para continuar mantendo a sua pragmática, dado o esgotamento da sua variante neoliberal clássica no Reino Unido de quase vinte anos de vigência (ANTUNES, 1999, p. 95-98).

Outro ponto a considerar refere-se às estratégias de reforma do Estado, que conforme o PDRAE baseiam-se nos seguintes aspectos: o primeiro é a transferência para o setor privado das atividades que podem ser controladas pelo mercado, por isso a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. O segundo é “a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder do Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica”, denominando a este processo de “publicização” (BRASIL, 1995, p. 11-12).

Sobre este último conceito, recorre-se, mais uma vez, a Bresser Pereira que esclarece:

[...] a palavra ‘publicização’ foi criada para distinguir este processo de reforma do de privatização. E para salientar que, além da propriedade privada e da propriedade estatal existe uma terceira forma de propriedade relevante no capitalismo contemporâneo: a propriedade pública não estatal. Na linguagem vulgar é comum a referência a apenas duas formas de propriedade: a propriedade pública, vista como sinônimo de estatal, e a propriedade privada. Esta simplificação, que tem uma de suas origens no caráter dual do Direito – ou temos direito público ou privado - leva as pessoas a se referirem a entidades de caráter essencialmente público, sem fins lucrativos, como ‘privadas’ (1998, p.66).

Deste modo, no PDRAE as políticas sociais são consideradas serviços não-exclusivos do Estado e, assim sendo, de propriedade pública não estatal ou privada (BRASIL, 1995), quer dizer:

Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem ‘economias externas’ relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus (BRASIL, 1995, p. 41-42).

Como se verifica, o PDRAE explicita, com nitidez, a existência de um campo público não-estatal, em que o Estado abandona o papel de “executor” ou

prestador de serviços sociais, mantendo-se, entretanto, no papel de “regulador” e provedor. “Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade” (BRASIL, 1995, p. 12).

Assim, ao conceber a crise econômica como uma “crise do Estado”, a reforma administrativa brasileira propõe:

recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços de educação, saúde e cultura; e reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial. Reforma que significa transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 58).

Mais um ponto a observar é a superação da forma de administrar o Estado, ou seja, a substituição da administração pública burocrática pela administração pública burocrática gerencial é apresentada como solução para os problemas de clientelismo, burocratismo e patrimonialismo e obedece a critérios gerenciais de eficiência (ênfase no controle gerencial de resultados). Nesta direção, “o objetivo é alcançar resultados que *universalizem* o acesso público aos serviços do Estado, na educação, na saúde, etc. E, ao mesmo tempo, criar na burocracia pública um espírito de mérito – que indiscutivelmente existe em muitos setores – e não de privilégios” (CARDOSO, 1998, p. 11).

Tal perspectiva de reorganização do Estado torna-se um imperativo para “o novo bloco no poder” (NEVES, 2008, p. 163), a partir do consenso que este institui, de que o modelo de Estado desenvolvimentista que prevaleceu no país nos anos de 1930 a 1985, havia se esgotado e não poderia mais ser alavancador da inserção competitiva internacional do país em uma nova fase de acumulação do capital. Aliás, sobre o Estado desenvolvimentista, vale lembrar com Fiori que,

[...] depois da crise do Plano Cruzado de estabilização monetária, em 1987, e da promulgação da nova Constituição de 1988, a preocupação com o desenvolvimento é definitivamente engavetada e substituída pela velha convicção neoclássica de que o crescimento das regiões atrasadas exigia adesão ao livre-comércio, estabilização e homogeneização dos preços, pela via dos mercados desregulados, globalizados e competitivos. Um pouco mais à frente, em 1990, inicia-se também no Brasil desmonte

institucional dos instrumentos de regulação e intervenção do Estado desenvolvimentista, de uma parte expressiva das cadeias industriais e de boa parte das infra-estruturas construídas entre 1950 e 1980. Do ponto de vista político-econômico, chegava a sua última estação a 'era desenvolvimentista' enquanto os economistas e demais intelectuais do velho mundo subdesenvolvido voltavam a acreditar nas profecias da economia política clássica do século XIX e na visão natural, linear e cumulativa do crescimento econômico da escola neoclássica. Esse movimento ocorreu a despeito de que, com todas as críticas que já foram feitas, tenha sido só na 'era desenvolvimentista' que os países do Terceiro Mundo conseguiram crescer a uma taxa média superior à dos países do 'núcleo orgânico do capitalismo' (1999, p 36-37).

O novo consenso introduz a partir de então, a redefinição do papel do Estado que seria nesse contexto, a condição de “preparar o país para uma nova inserção no cenário mundial” (NEVES, 2008, p. 163). Nesta redefinição a concepção de Estado produtor é substituída pela concepção de Estado gerencial, quando o “Estado desliza de uma função de financiador e executor (...) para a de planejador e coordenador de um sistema definido como público não estatal” (NEVES, 2008, p. 170).

Para se viabilizar a reforma gerencial, a sociedade civil é chamada a exercer um duplo papel: prover serviços sociais e científicos em bases competitivas e exercer o controle social. Em outras palavras, “se a reforma gerencial significa descentralização e transferência, significa também controle de resultados por funcionários e políticos no centro estratégico do Estado, e controle social por parte da sociedade civil” (BRESSER PEREIRA, 2007 p. 529).

Nesta configuração, portanto, remete-se à sociedade civil, por meio do terceiro setor (organizações filantrópicas e comunitárias, ONGs e instituições do gênero), como estratégia para superar a crise, a responsabilidade pela implementação de políticas sociais (PERONI, 2008).

A sociedade é chamada, então, a agir onde principalmente o Estado deixou de atuar – como no caso dos países avançados que tiveram seus direitos sociais universais – ou onde a sociedade estaria dando os primeiros passos para dialogar com o Estado, para que ele começasse a atuar em termos de políticas sociais mais universais, como é o caso dos países da América Latina e em particular o Brasil. Esse processo acaba gerando um vazio, que passa então a ser ocupado pelo terceiro setor (PERONI, 2008, p. 114).

Dessa forma, o controle social estaria sendo exercido, na medida em que a sociedade civil, no caso, o público não-estatal ou o setor não lucrativo,

assume a execução de serviços sociais e científicos, sob o argumento de que organismos do terceiro setor estariam voltados para o interesse público, ou seja, para o interesse geral. Com isso, se fortalecem as estratégias de desmonte das instituições de representação coletivas, “[...] já que as instituições democráticas, além de mais permeáveis às pressões e demandas da população, perdiam em eficiência se comparadas às de mercado” (PERONI; ADRIÃO, 2005, p. 138-139).

Com esta nova lógica, utilizando as palavras de Cury:

Está-se, pois, diante de uma nova dialética entre o Estado (primeiro setor), o Mercado (segundo setor) e a sociedade civil sem fins lucrativos (terceiro setor) com a chamada *responsabilidade social*. A proeminência do Estado, enquanto fator do bem estar social, deveria ceder lugar para o Mercado nas ações econômicas e para a Sociedade Civil nas ações de cunho social (2007, p. 2).

Em decorrência, resultam desse período a Lei das Organizações Sociais (OS), Lei nº 9.637, de 1998 (BRASIL, 1998), assim como a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), Lei nº 9.790 de 1999. Segundo esta última podem se qualificar como OSCIP as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos (Art. 1º), que, por seu turno, têm acesso a recursos públicos para a realização de projetos, por meio da celebração de “termo de parceria” (BRASIL, 1999).

A grande inovação desta Lei, como afirma Algebaile é a criação do instrumento contratual denominado “termo de parceria” (2005, p. 201), “firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Oscip para a formação de vínculo de cooperação entre as partes, no fomento de execução das atividades de interesse público, previstas no Art. 3º da Lei [...]” (BRASIL, 1999).

É nesse contexto, portanto, que o bloco no poder redefine novas estratégias com vistas a uma nova fase de acumulação do capital sob a primazia do capital financeiro e que se coloca como imperativo as alterações nas relações entre Estado e sociedade, levando a instituição de

um modelo de estruturação do poder que pressupõe ao mesmo tempo a despolitização da política e a repolitização da sociedade civil. Despolitização da política, no sentido da inviabilização de projetos de sociedade contestadores das relações capitalistas de produção da existência, limitando as possibilidades de mudança aos marcos de um reformismo político. E repolitização da sociedade civil, no sentido de fortalecimento de práticas que induzam à conciliação de classes (NEVES, 2005, p. 91).

Nesse sentido, agora uma das estratégias da Terceira Via é a proposição do terceiro setor que, conforme Peroni (2006), esta substitui o paradigma da privatização do neoliberalismo propondo como alternativa a parceria entre Estado e sociedade configurando o público não-estatal.

Implicações para as Políticas de Gestão da Educação Escolar

Na lógica da concepção do Estado gerencial, as políticas sociais são materializadas a partir de sua focalização (caracteriza as políticas sociais destinadas a grupos vitimados pela pobreza, portanto, vulneráveis e que podem colocar em risco a coesão do projeto societário hegemônico), descentralização administrativa e financeira e requer da sociedade uma forma de participação solidária, filantrópica e voluntária. Trata-se de consolidar a sociedade democrática em busca de maior justiça social quando a equidade substitui a igualdade, dando cabo e cor a grupos que se orientam e se organizam agora em torno de fragmentos, frações, de ajuda mútua, em torno de lutas e questões pontuais e específicas e que vão consolidando assim, dentre outros, aquele objetivo do pensamento hegemônico agendado como um dos pressupostos do consenso atual: a inclusão social, que não tem sido nada mais do que garantir, por meio das políticas sociais fragmentárias, o exercício do Estado no combate à fome e a miséria como meio de coibir a convulsão social que poderia se avizinhar.

Assim, não se trata mais de participação no sentido de ampliar canais de interlocução da classe trabalhadora, com vistas à ampliação e garantia de direitos universais, nem, no limite, com vistas a alternativas de projetos societários.

O ajuste estrutural imposto pelas estratégias da nova acumulação ampliada do capital e sua expansão visando à construção de uma nova formação ético-política, implica enquanto movimento integrante dessa lógica a reforma do aparato educacional, cujo espaço se destina agora à formação de novo tipo de trabalhador que é requerido pela reestruturação produtiva num quadro de inserção competitiva internacional dos países com vistas à globalização da economia.

Nesta direção, a política educacional necessita ser reorientada com o objetivo estratégico de promover sua modernização, principalmente da sua gestão. Tal conceito de modernização implica a substituição da lógica do serviço público com o objetivo de garantir direitos de cidadania com vistas à universalização desses direitos, pela lógica do gerenciamento de mercado com o objetivo de otimizar resultados pelas políticas educacionais a partir de sua eficiência e eficácia, buscando assim a qualidade total.

Esta situação reordena as regulações entre o público e o privado que vão se expressar na gestão dos sistemas nacionais de ensino porque,

Simultaneamente e de forma imbricada, na sociedade civil os sujeitos políticos que tradicionalmente por intermédio de seus aparelhos, direta ou indiretamente contribuíam na consolidação da hegemonia burguesa nos anos de fordismo (empresários, igrejas, escolas, mídia, etc.), redefinem suas funções no sentido de mais diretamente (com ou sem financiamento do Estado *stricto sensu*) atuarem na assistência social, nos chamados programas de responsabilidade social, com o intuito de obter o consenso passivo de um contingente amplo da população ao projeto de sociabilidade burguesa e conformar mais diretamente segmentos maciços do proletariado urbano às idéias, ideais e práticas de expropriação e de dominação burguesas (NEVES, 2005, p. 37).

Diante de tal propósito, no caso brasileiro, a reforma educacional empreendida a partir de 1996, primeira gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, instituiu um novo arcabouço jurídico-legal que materializa via sistemas de ensinos a nova formação ético-política requerida pelos imperativos do capital.

Ressalta-se que tal arcabouço jurídico-legal para as novas regulações do sistema de ensino brasileiro tem sua origem nas

iniciativas de coordenação mundial da educação por meio de conferências, fóruns, reuniões de cúpulas e outras [que] colocaram, mais intensamente a partir do ingresso nos anos 1990, importantes desafios educacionais para países populosos e com importantes déficits de escolarização como é o caso do Brasil (FREITAS E FERNANDES, 2008, p. 2).

Nesse contexto, os municípios brasileiros passaram a assumir, progressivamente, a oferta do ensino fundamental, tendo em vista o cumprimento das normas legais prescritas na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9394/1996 (BRASIL, 1996) e muitos deles recorreram ao terceiro setor para execução de políticas educacionais no sentido de superar os seus problemas educacionais, como mostram pesquisas em andamento (PERONI, 2008, ADRIÃO; BORGGUI, 2008).

O esforço para enfrentar os desafios educacionais requereu mudanças de ordem quantitativa e qualitativa no sistema de ensino que culmina “[...] adequando a formação para o trabalho simples e para o trabalho complexo, majorita-

riamente, às novas demandas de reprodução técnica e ético-política do capital” (NEVES, 2008, p. 49). Porque no contexto da globalização econômica e financeira,

Se é verdade que, no planejamento de suas ações político-pedagógicas, os Estados nacionais possuem de fato uma autonomia relativa na definição dos limites e possibilidades de implementação do sistema, é verdade também que estes seguem, em linhas gerais, as diretrizes dos organismos internacionais. Os planejadores locais, nesse contexto, desempenham majoritariamente o papel de adaptadores, em âmbito local, de políticas formuladas externamente (NEVES, 2008, p. 113).

Vale lembrar, ainda, que a Constituição Federal de 1988 instituiu a gestão democrática enquanto princípio do ensino, normatizado, por sua vez, pela Lei 9.394 de 1996, que instituiu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, todavia, delegando a cada sistema de ensino legislar complementarmente sobre a questão.

Nesse cenário, a incipiente gestão democrática da educação legada pela legislação educacional em curso, contudo, reivindicação histórica dos trabalhadores em educação, por razões da redefinição do papel do Estado e pela exigência do bloco no poder da repolitização da sociedade civil, é subsumida à gestão gerencial da educação com vistas à modernização da gestão da escola pública, que propõe uma gestão eficiente e eficaz, transferindo para a sociedade civil parte dos custos de tal operação.

O empenho por parte do Estado em administrar o ensino a partir dos critérios da iniciativa privada se refere ao “deslocamento do problema de democratização do ensino para o discurso hegemônico da qualidade e transferência dos conteúdos que caracterizaram a discussão sobre qualidade no campo produtivo-empresarial para as políticas educativas e os processos pedagógicos” (OLIVEIRA, 1996, p. 77).

Considerações Finais

Buscou-se, neste artigo, apresentar os principais elementos da reforma do Estado brasileiro, expressos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995), no que concerne principalmente à alteração do modelo de administração burocrática pelo modelo de administração gerencial, discutindo algumas implicações para as políticas de gestão da educação básica.

O modelo de modernização implantado para a política de gestão do sis-

tema e das unidades escolares tem como corolário à indução a municipalização do ensino, a centralização do planejamento da política, a descentralização de sua execução para a sociedade civil e solicita ainda uma participação da sociedade no exercício das atividades escolares, por exemplo, via parecerias.

Este padrão de política de gestão de sistema e de unidades escolares foi possível de se materializar em razão de uma ampla reforma na legislação educacional brasileira, a partir da segunda metade dos anos de 1990, que concebeu a política educacional no contexto da reforma do Estado brasileiro, sob a égide do modelo de Estado Neoliberal, com base no princípio da eficiência e na busca da relação ótima entre a qualidade e os seus custos.

A reforma do Estado sob os auspícios do neoliberalismo, contudo, é uma das estratégias de um novo modo de acumulação ampliada do capital que se desenha a partir do acirramento de sua crise e que passa a imprimir uma nova ambiência societária com vistas à regulação das velhas e novas contradições que emergem do metabolismo societário.

Como uma estratégia de regulação da crise do capital, o neoliberalismo se esgota a medida que seus postulados não conseguem responder, satisfatoriamente, as demandas postas pelas contradições engendradas no âmbito da relação capital e trabalho.

Diante disso, um novo padrão de regulação societário emerge – a partir da crítica pontual ao neoliberalismo – propondo como alternativa a Terceira Via sustentada no terceiro setor que estabelece uma reconfiguração entre o público e o privado no âmbito da sociedade capitalista. Tal reconfiguração entre público e privado expressa um novo padrão de metabolismo societário que passa a imprimir pela política educacional a construção de novas exigências com vistas à afirmação de princípios que agora regem uma nova realidade social.

Toma-se como necessário neste contexto para a política educacional que ela reponha as condições de cada país competir internacionalmente, vista que este seria agora o fator de desenvolvimento nacional, no sentido de que as estratégias de globalização da economia e da reestruturação produtiva, em curso, passam a desenhar uma divisão internacional do trabalho no contexto da reprodução ampliada do capital.

Assim sendo, o modelo de parceria firmado entre o Estado e os blocos no poder inserido pelos pressupostos da Terceira Via e do terceiro setor, contorna novas regulações entre o público e o privado, que se expressam em múltiplas determinações, podendo-se citar como exemplo de uma dessas determinações,

a política de gestão de sistema e de unidades escolares com a parceria firmada entre municípios brasileiros e o Instituto Ayrton Senna (entidade representativa do terceiro setor)¹.

Esta diretriz de gestão se distancia, pois, da perspectiva democrático-participativa que prima pela ampliação do espaço público, quando se busca o estabelecimento de relações sociais, de fato, democráticas.

Ao se verificar que no atual contexto histórico, a sociedade civil, representada pelo terceiro setor, é concebida como esfera pública não-estatal de cidadania, apresentada como outra esfera da vida em sociedade, diferente do Estado e do mercado, entende-se que é preciso voltar à atenção para a compreensão da sociedade civil, enquanto instância superestrutural (GRAMSCI, 1984), ou seja, esfera dos organismos privados com função social, espaço de disputa de concepções de mundo, de difusão de idéias e de projetos de sociedade, em suma, esfera de potencial transformador e atentar-se para a necessidade do alargamento dos mecanismos de controle social, no sentido indicado por Mézaros, ou seja, que requer o mais ativo envolvimento dos grupos sociais, “em confrontação com o sistema global do capital enquanto modo de controle” (1987 p. 71).

Referências

ADRIÃO, T. BORGGUI, R. Parcerias entre prefeituras e esfera privada: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo? In: ADRIÃO, T. e PERONI, V. *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo, Xamã, 2008, p. 101-110.

ANTUNES, R. *Os Sentidos do Trabalho: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo editorial, 1999.

ALGEBAILLE. M. E. B. Mecanismos regulatórios como elementos constitutivos da nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, L. M. W. (Org.). *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005. p. 193-206.

BRASIL. (Constituição). Constituição Federal de 1988. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 05 out. 1988.

¹ As autoras participam do projeto de pesquisa financiado pelo CNPq “Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional” e são responsáveis pelo estudo no município de Campo Grande, estado de Mato Grosso do Sul, sob a coordenação da Prof^a Dr.^a Theresa Adrião.

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

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília. DF, 21 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do programa nacional de publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília. DF, 18 maio 1998.

BRASIL. Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações da sociedade civil de interesse público, institui e disciplina o termo de parceria, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília. DF, 24 mar. 1999.

BRESSER PEREIRA. L. C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, nº 45, 1998, p. 49-95

BRESSER PEREIRA. L. C. A nova esquerda: uma visão a partir do sul. In: GIDDENS, Anthony. (Org.). *O debate global sobre a terceira via*. Trad. de Roger Maioli dos Santos. São Paulo: Unesp, 2007, p.497-538.

CARDOSO, F. H. Notas sobre a reforma do Estado. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 50, mar. 1998, p. 5-11.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CURY, C. R. J. Gestão Democrática da educação em tempos de contradição. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 23., 2007, Porto Alegre. *Anais por uma escola de qualidade para todos: programação e trabalhos completos*. Niterói: ANPAE; Porto Alegre: UFRGS/FACED/PPGEDU, 2007.1 CD-ROM (Série Cadernos ANPAE, n.4).

FIORI, J. L. Introdução: de volta à questão da riqueza de algumas nações. In: _____. (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

FREITAS, D. N. T.; FERNANDES, M. D. E. Gestão local e efetivação do direito à educação. In: *Reunião Anual da Anped* (31: 2008: Caxambu). Constituição Brasileira, Direitos Humanos e Educação: programação e trabalhos completos. ANPED; Caxambu; 2008, CD-ROM.

FRIGOTTO, G. *Educação e a crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 1995.

GIDDENS, A. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GRAMSCI, A. *Maquiavel, a política e o estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

HARVEY, D. *Condição Pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1996.

MÉSZÁROS, I. *A necessidade do controle social*. São Paulo: Ensaio, 1987.

_____. *O século XXI: socialismo ou babárie?* São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

NEVES, L. M. W. (Org.). *A nova pedagogia da hegemonia – estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005, p. 83-206.

NEVES, L. M. W.; PRONKO, M. A. *O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado*. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

OLIVEIRA, D. A. qualidade total na educação: os critérios da economia privada na gestão da escola pública. In: BRUNO, Lúcia (Org.). *Educação e trabalho no capitalismo contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 1996.

PERONI, V; ADRIÃO, T. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (orgs.). *O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005, p. 137-153.

PERONI, V. M. V. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V.; BAZZO, V. L., PEGORARO, L. (Org.). *Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2006, p. 137-153.

PERONI, V. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, T. e PERONI, V. *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo, Xamã, 2008, p. 111-127.

Regina Tereza Cestari de Oliveira
Doutora em Educação e professora do Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Educação da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB).
E-mail: reginacestari@hotmail.com

Maria Dilnéia Espíndola Fernandes
Doutora em Educação e professora do Programa de Pós-Graduação – Mestrado e Doutorado em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)
E-mail: mdilneia@uol.com.br
