

## ARTIGOS

# DO GOVERNO À GOVERNANÇA: PERMEABILIDADE DO ESTADO A LÓGICAS PRIVATIZANTES NA EDUCAÇÃO

ZARA FIGUEIREDO TRIPODI<sup>I</sup>

SANDRA ZÁKIA SOUSA<sup>II</sup>

### RESUMO

*Apresenta-se a noção de permeabilidade como categoria analítica que auxilia o exame de dinâmicas de privatização presentes em iniciativas atuais na educação básica. O conceito de permeabilidade refere-se aqui à natureza de padrões relacionais forjados na implementação de políticas educacionais. Assim, examinam-se dois movimentos que se realizam concomitantemente: de um lado, iniciativas do poder público de assimilar e adaptar conhecimentos desenvolvidos no setor privado; de outro, a transferência de prestação de serviços públicos para instituições privadas. Sistematizam-se aportes da literatura que contribuem para a compreensão da ampla gama de regimes de regulação. À luz desses subsídios, são mencionadas iniciativas que ilustram alterações nos modos de gerenciar e prover a educação básica.*

**POLÍTICAS EDUCACIONAIS • GESTÃO • GOVERNANÇA •  
PRIVATIZAÇÃO DO ENSINO**

FROM GOVERNMENT TO GOVERNANCE:  
PERMEABILITY OF THE STATE TO  
PRIVATIZING LOGICS IN EDUCATION

### ABSTRACT

*This article presents the notion of permeability as an analytical category for examining the privatization dynamics in current initiatives in early childhood, primary and secondary education. The concept of permeability refers here to the nature of relational patterns shaped in the implementation of educational policies. Therefore, the article examines two concomitant movements: on the one hand, public authorities' initiatives to assimilate and adapt knowledge developed in the private sector; on the other hand, the transfer of public services to private institutions. It also systematizes literature inputs which contribute to the understanding of the wide range of regulatory regimes. Initiatives that illustrate changes in the forms of management and provision of early childhood, primary and secondary education are discussed in light of these contributions.*

<sup>I</sup> Universidade Federal de  
Ouro Preto - UFOP -,  
Ouro Preto (MG), Brasil;  
zarafigueiredo@gmail.com

<sup>II</sup> Universidade de São Paulo  
- USP -, São Paulo (SP),  
Brasil; sanzakia@usp.br

**EDUCATIONAL POLICIES • MANAGEMENT • GOVERNANCE •  
PRIVATIZATION OF TEACHING**

## DU GOUVERNEMENT À LA GOUVERNANCE: PERMÉABILITÉ DE L'ÉTAT AUX LOGIQUES DE PRIVATISATION DE L'ÉDUCATION

### RÉSUMÉ

*Cet article introduit la notion de perméabilité en tant que catégorie analytique pour l'examen des dynamiques de privatisation présentes dans les initiatives actuelles de l'éducation de base. Le concept de perméabilité se réfère ici à la nature des standards relationnels façonnés dans la mise en oeuvre des politiques de l'éducation. Deux mouvements concomitants seront examinés: d'un côté, les initiatives du pouvoir public cherchant à assimiler et à adapter les connaissances issues du secteur privé; de l'autre, le transfert des prestations du service public aux institutions privées. Les apports de la littérature contribuant à la compréhension de la diversité des régimes de réglementation sont systématisés et mettent en lumière les initiatives qui illustrent les changements des modes de gérer et de fournir une éducation de base.*

**POLITIQUES ÉDUCATIVES • GESTION • GOUVERNANCE •  
PRIVATISATION DE L'ENSEIGNEMENT**

## DEL GOBIERNO A LA GOBERNANZA: PERMEABILIDAD DEL ESTADO A LÓGICAS PRIVATIZADORAS EN LA EDUCACIÓN

### RESUMEN

*Se presenta la noción de permeabilidad como categoría analítica que auxilia el examen de dinámicas de privatización presentes en iniciativas actuales en el ámbito de la educación básica. El concepto de permeabilidad se refiere aquí a la naturaleza de estándares relacionales forjados en la implementación de políticas educacionales. De este modo, se examinan dos movimientos que se realizan de forma concomitante: por un lado, iniciativas del poder público de asimilar y adaptar conocimientos desarrollados en el sector privado; por el otro, la transferencia de prestación de servicios públicos a instituciones privadas. Se sistematizan aportes de la literatura que contribuyen para comprender la amplia gama de regímenes de regulación. A la luz de dichos subsidios se mencionan iniciativas que ilustran alteraciones en los modos de gestionar y proveer la educación básica.*

**POLÍTICA EDUCACIONAL • GESTIÓN • GOBERNANZA •  
PRIVATIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA**

**U**M DOS ATUAIS DESAFIOS COLOCADOS À ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MANEIRA geral e, de modo específico, às políticas educacionais encontra-se na necessidade de se recorrer a aportes que auxiliem a compreensão da ampla gama de regimes de regulação que redesenham os padrões de administração pública, acolhendo a convivência de iniciativas localizadas dentro e fora do aparelho formal do Estado.

Esses padrões de administração pública têm ocupado posição central na agenda global, pautando a condução de políticas educacionais em diferentes países e conduzidas por governos de diferentes espectros político-ideológicos. As razões que os têm motivado a se inserir nesse movimento e os caminhos por eles trilhados são formulados de modo diverso; no entanto, nos últimos 30 anos, assiste-se, de maneira crescente, a medidas privatizantes, sobretudo aquelas relativas à expansão de iniciativas de publicização dos serviços públicos, implantadas tanto por governos considerados conservadores quanto por aqueles de orientação mais progressista. A título de ilustrar essa afirmação, tem-se, no Reino Unido, a eleição de Tony Blair, em 1997, pelo Partido Trabalhista, que não representou ruptura com os princípios liberais, do ponto de vista econômico, que orientaram os governos precedentes, do Partido Conservador, de Margaret Thatcher (1979-1990) e John Major (1990-1997). A história recente norte-americana também pode ser lida na mesma perspectiva, haja vista que a eleição do democrata Bill Clinton para a Casa Branca não significou um recuo no padrão de gestão

pública americana, sobretudo na educação, se comparado aos governos republicanos que o antecederam. A gestão de Barack Obama, nos seus dois mandatos, que compreende o período de 2009 a 2017, também não representou, no campo educacional, ruptura com lógicas anteriores de gestão, especialmente, no que tange à privatização.

No Brasil, a eleição de Lula, pelo Partido dos Trabalhadores, em 2002, e a sua reeleição em 2006, bem como a de Dilma Rousseff, do mesmo partido, em 2010 e 2014, também não se traduziram em iniciativas governamentais que descontinuassem orientações que vinham pautando a gestão pública desde o início dos anos 1990, no que tange tanto às lógicas de regulação mobilizadas quanto à interação entre Estado e atores não estatais, tanto na formulação quanto na implementação de políticas públicas de corte social. O plano de gestão do governo Lula, de 2003, intitulado “Gestão Pública para um Brasil de Todos”, positivado por meio da Lei federal n. 11.079, de 2004 (BRASIL, 2004), é pedagógico nesse sentido, por já apresentar, àquela altura, a intenção de se manter uma lógica administrativa de natureza gerencial, implementada por Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) no seu primeiro governo. Uma das diretrizes da proposta do governo petista anunciava os parâmetros que supostamente se fariam necessários às exigências impostas pela contemporaneidade e que se traduziriam no fomento das parcerias público-privadas, no âmbito da administração pública.

Tratar dos contornos do público e do privado, no âmbito da gestão pública, supõe, contudo, considerar a existência de dois movimentos que vêm se delineando de modo concomitante: de um lado, iniciativas do poder público de assimilar e adaptar, ao setor estatal, conhecimentos e práticas gerenciais desenvolvidos no setor privado e, de outro, a transferência da prestação dos serviços públicos para instituições privadas, com ou sem fins lucrativos. Isso significa que as reformas de Estado em curso, a partir dos anos de 1990, no caso brasileiro, buscam incidir sobre duas esferas distintas, embora intimamente relacionadas: o modo de administrar as políticas no âmbito do aparelho formal do Estado e as relações e interações que se estabelecem com a esfera privada e com o setor “público não estatal” (BRASIL, 1995), reconhecendo-se, inclusive, atributos de público em organizações e instituições externas ao aparelho de Estado.

Nesse sentido, mais do que identificar a tendência de privatização do público, já amplamente apontada pela literatura, parece importante inventariar os processos que estão por detrás dessa lógica, sustentando-a tanto do ponto de vista da sociedade, quanto do próprio Estado.

Para tanto, este artigo apresenta o conceito de “permeabilidade do Estado”, por entendê-lo como uma importante categoria analítica para se examinar as experiências recentes que ilustram essas duas

lógicas de interação entre Estado e iniciativas que lhe são externas, focalizando a educação básica: apropriação do *éthos* privado à gestão da educação básica pública e a dispersão de oferta da educação básica para atores da sociedade civil.

Além dessa introdução e de apresentação sucinta da metodologia que sustenta o trabalho, o texto discute o conceito de permeabilidade do Estado e sistematiza contribuições da literatura sobre as noções de Nova Gestão Pública e Governança, com base em aportes oriundos principalmente dos campos da ciência política, da administração pública e da sociologia relacional. Em seguida, trata de articular a noção de permeabilidade a essas duas tendências de gestão no campo educacional e ilustra os conceitos discutidos à luz das iniciativas em curso no Brasil.

## NOTAS METODOLÓGICAS

Este artigo explora analiticamente as lógicas privatizantes que têm sustentando as políticas públicas educacionais, a partir de uma reconstituição empírica de estratégias mobilizadas por atores estatais nas últimas décadas. O trabalho é de natureza qualitativa e está ancorado por uma revisão da literatura em torno da noção de permeabilidade do Estado, bem como sobre os fundamentos da Nova Gestão Pública e da Governança em Rede, de modo a identificar as correntes teóricas de que seriam tributárias as ferramentas utilizadas pelo Estado na disseminação de concepções privadas na gestão e oferta de bens públicos. Já a ilustração de iniciativas que compõem o quadro privatizante na educação pública brasileira vem de resultados de pesquisas anteriores, realizadas pelas autoras, nas quais foram utilizados pesquisa bibliográfica, documental e testes estatísticos em alguns casos.

## PERMEABILIDADE ESTATAL COMO CATEGORIA ANALÍTICA

Estudos sobre as relações entre público e privado vêm sendo desenvolvidos no Brasil há várias décadas, sob diferentes perspectivas. Do trabalho clássico de Sérgio Buarque de Holanda (1976), passando pela discussão proposta por Nunes (1987) sobre as gramáticas políticas do clientelismo e corporativismo no Brasil e chegando aos trabalhos desenvolvidos por Marques (2000) sobre a permeabilidade do Estado, a literatura tem apontado a existência de uma privatização do público, em formatos e lógicas diversas, mas “verdadeira e visível a qualquer observador” (MARQUES, 2000, p. 23).

No campo das políticas educacionais, o debate travado acerca das fronteiras entre o público e o privado, aqui e alhures, tem dado conta de sua fragilização, levando à alteração, ao que parece, tanto de práticas

de sala de aula, quanto da própria formulação das políticas (DALE, 1994; ADRIÃO; PERONI, 2008; ROBERTSON; VERGER, 2012; PERONI, 2013; BALL, 2014).

Se, por um lado, o fenômeno da privatização do público, enquanto uma opção de governos, parece já estar bem documentado em pesquisas, com significativas evidências científicas, por outro, enquanto categoria analítica, a privatização parece demandar, ainda, certo esforço de modo a compreender se ela é capaz de apreender os diversos formatos e padrões de relação que se fazem conhecer nos desenhos das políticas atuais. Isso talvez se deva ao fato de que, conceitualmente, a noção de privatização tenda a dar ênfase a formas de intermediação de interesses que privilegiem aspectos mais direcionados a *lobbies* entre esfera privada e Estado, deixando em segundo plano outros fatores que motivariam tais parcerias. Em outros termos, parece que a discussão em torno de privatização, especialmente no âmbito das políticas públicas educacionais, tem como uma das premissas centrais a transferência de recursos públicos para o setor privado, tendendo a restringir a análise de seus fatores condicionantes às questões de natureza econômica.

A concepção que norteia esse trabalho parte do reconhecimento de que uma importante tarefa analítica para a discussão de lógicas privatizantes da educação no Brasil, no campo da pesquisa, consiste em pensar um instrumental teórico-analítico que dê conta de examinar também outras relações de causalidade implicadas na escolha do setor privado como modelo de gestão a ser assumida pelo setor público ou como forma de oferta do bem social. Nesse sentido, um caminho analítico que se apresenta é a utilização do conceito de permeabilidade do Estado.

A noção de permeabilidade remonta, no caso brasileiro, aos anos de 1970, quando o então sociólogo Fernando Henrique Cardoso a utiliza de modo pioneiro, para tratar dos “aspectos políticos do planejamento” no Brasil e trazer a discussão da existência de “círculos de interesse organizados em anéis” na produção de políticas. Para Cardoso, os interesses privatistas fluem, em suas relações com o Estado, através de teias de cumplicidades pessoais, de natureza difusa,

[...] mais orientada para relações e lealdades pessoais que tornavam cúmplices desde o vereador, o deputado, o funcionário de uma repartição fiscal, o industrial, comerciante ou banqueiro, até o ministro, quando não o próprio presidente. (CARDOSO, 1987, p. 179)

O autor chama a atenção, ainda, para o fato de não se tratar necessariamente de *lobbies*, haja vista que esses supõem “alto grau de organização dos grupos interessados numa decisão e racionalidade na definição de objetivos e meios” (CARDOSO, 1987, p. 179). O que fica

evidente, na discussão proposta por Cardoso (1987), é que a intermediação de interesses, no Brasil, na esfera de produção de políticas públicas, pelo menos àquela altura, estava relacionada a fatores de ordens diversas, inclusive afetivas e vicinais.

Nos anos de 1990, também Melo (1993) vai se valer do conceito de permeabilidade para examinar o processo de intermediação de interesses na implementação de políticas sociais no período pós-1988. Contudo, essa chave interpretativa passa a ter mais presença e força na análise de políticas públicas a partir dos trabalhos de Marques (1999, 2000), que investigaram a presença de redes sociais nas políticas urbanas no Rio de Janeiro e os padrões relacionais à sua estruturação. Nesses trabalhos, Marques cuidou não só de examinar a implementação de políticas, mas também de definir, de modo mais amplo, o conceito de permeabilidade, que, segundo o autor, pode ser entendido como:

[...] uma forma similar à descrita pelas categorias de anéis burocráticos, *lobby*, e privatização do Estado. Embora a idéia geral dos conceitos seja assemelhada, sua especificação deixa claras inúmeras diferenças. A permeabilidade é produzida a partir de uma teia de relações e cumplicidades, construída ao longo da vida dos indivíduos, incorporando diferentes tipos de elo. Ao contrário do que seria de se prever pela utilização direta de uma perspectiva baseada no *lobby*, por exemplo, o dinheiro é apenas um dos tipos de vínculos lançados entre indivíduos e grupos. (MARQUES, 2000, p. 53)

Uma outra importante dimensão da noção de permeabilidade, trazida por Marques (2000), relaciona-se aos efeitos decorrentes do encontro ou da superposição do Estado com o privado nas várias fases da produção e entrega de políticas públicas. Tais efeitos podem assumir contornos diferenciados a depender do padrão relacional que se institui em determinado momento, sob certas condições históricas, sociopolíticas e econômicas. Isso se deve ao fato de que a permeabilidade, em si, é “perene no tempo e presente em todos os campos de ação do Estado” (MARQUES, 2000, p. 53) e, portanto, a sua potencialidade se realiza (ou não) em termos das condições materiais concretas postas aos formuladores de políticas, das concepções de Estado assumidas por determinado grupo que detém o governo por certo período, em termos de definição das funções do Estado frente à sociedade, da dependência de trajetória de certas políticas, além da própria dinâmica de acumulação do capital na contemporaneidade e do jogo político dentro de uma democracia.

Nesse sentido, a categoria analítica permeabilidade apresenta um expressivo potencial para o exame tanto de estratégias e lógicas privatizantes mobilizadas por diferentes atores sociais e políticos, no âmbito da administração pública, quanto de suas possíveis razões explicativas.

Isso porque as iniciativas do poder público de assimilar e adaptar, ao setor estatal, conhecimentos e práticas gerenciais desenvolvidos no setor privado, mas também de transferir a prestação dos serviços públicos para instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, dizem respeito à extensão da permeabilidade do Estado e à busca de se compreender os fatores que motivaram a potencialidade dessa permeabilidade.

No caso brasileiro, essas duas dimensões de privatização têm se mostrado coerentes com os princípios de duas tendências administrativas fortemente difundidas na atualidade em vários países,<sup>1</sup> incluindo o Brasil: a Nova Gestão Pública e a Governança em Rede.

## PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES DA NOVA GESTÃO PÚBLICA

Do ponto de vista da administração pública e dos modos de regulação de suas políticas, os anos de 1980 foram marcados por uma onda de reformas localizadas principalmente nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE – e alicerçadas nos princípios da Nova Gestão Pública – NGP.<sup>2</sup>

Se, por um lado, a Nova Gestão Pública constituiu-se, nas democracias ocidentais, uma das mais impressionantes tendências da administração públicas (HOOD, 1991), por outro, o gerencialismo longe está de se afirmar como um paradigma de gestão, bem como de construir uma resposta satisfatória aos problemas de sociedades tão diferentes como aquelas nas quais ele adentrou. Isso significa dizer que o desenho da gestão e da regulação das políticas, no contexto da Nova Gestão Pública, é altamente *path dependent*, ou seja, ainda que vários países se valham desses princípios, os resultados de sua utilização serão determinados, em larga medida, pelo desenho político-institucional de cada contexto, pela racionalidade-legal prevalente, além da cultura e tradição políticas, entendendo-se, nesse caso, as concepções de Estado que se fazem presentes.

De todo modo, os princípios da NGP são tributários de duas correntes teóricas: a Administração e a Nova Economia Institucional. A primeira diz respeito à introdução, na esfera pública, de métodos e ferramentas típicas do setor privado, enfatizando a criação de padrões de medidas de *performance*, o gerenciamento por resultados e o foco no cliente. Já a Nova Economia Institucional põe ênfase na implementação de estruturas de incentivos na oferta de serviço público, introduzindo, assim, a lógica da competição de mercado. São, ainda, legados desta Escola: a divisão da burocracia estatal entre formuladores de política e as chamadas burocracias de frente que as executam; ênfase na competição fomentada pela lógica contratual e pelo quase mercado, além da teoria de escolha do cliente (HOOD, 1991; 1995; RHODES, 1996; 1997; ABRUCIO, 1996).

1 Optou-se, no âmbito deste trabalho, por tratar tanto a Nova Gestão Pública quanto a governança em rede como tendências administrativas, por entender que elas constituem não uma escola teórica, mas antes programas que contêm regras e técnicas de como se administrar.

2 No presente texto, os termos *New Public Management* – NPM –, *Nova Gestão Pública* – NGP –, assim como *gerencialismo*, são empregados como sinônimos.

Hood (1995), ao examinar os países da OCDE que, desde os anos de 1980, moveram-se em direção à Nova Gestão Pública, reconhece que a Suécia, Canadá, Nova Zelândia, Austrália e Reino Unido foram as nações que mais fortemente incorporaram às suas administrações diretrizes gerenciais. No outro extremo estão Alemanha, Grécia, Espanha, Suíça e Japão como aquelas nações em que níveis mais baixos de instrumentos gerenciais foram utilizados. O pagamento por *performance*, por exemplo, que é uma das importantes ferramentas na lógica do *New Public Management*, foi largamente utilizada, desde os anos de 1990, no Reino Unido, Dinamarca, Suécia e Nova Zelândia, enquanto que, na Alemanha, em decorrência da legislação que prevê isonomia nos salários no setor público, não se tornou uma realidade (HOOD, 1995).

Essa classificação de países com altos e baixos níveis de adesão a princípios de gerencialismo põe em tela, pelo menos, dois aspectos, já brevemente anunciados. O primeiro aspecto é que a sua adoção não pode ser explicada unicamente em termos de orientação de ideologias político-partidárias, haja vista que se tem países sociais-democratas com sólidos sistemas de proteção social assimilando diretrizes gerenciais mais incisivas, como é o caso da Dinamarca e Suécia, enquanto em outros, como Noruega e Finlândia, o grau de assimilação é menor que o dos seus vizinhos escandinavos. Há também aqueles, como o Japão, que, embora considerados países liberais, do ponto de vista econômico, adotaram para si poucos direcionamentos da NGP (HOOD, 1995; MØLLER; SKEDSMO, 2015). O segundo aspecto é o reconhecimento de que, mesmo dentro de um *cluster* de países considerados de alto ou baixo nível de reforma gerencial, há diferentes graus de concretização de políticas, ou seja, a direção da mudança não pode ser entendida de uma mesma forma. Além disso, há aqueles que se valem mais de princípios da NGP legados pela escola teórica da administração, enquanto outros se valem mais de contribuições dadas pela Nova Economia Institucional.

## A NOVA GESTÃO PÚBLICA NO CONTEXTO BRASILEIRO

A onda reformista vivenciada pelos países de capitalismo avançado, que se inicia nos anos de 1980, mas se intensifica sobretudo nos anos de 1990, também se fez sentir em terras brasileiras. No Brasil, o marco temporal em que se situam os esforços para a construção de um Estado Gerencial foi o ano de 1995, que corresponde ao primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), quando foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado – Mare, sob o comando do então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, e cuja função, segundo o próprio idealizador do projeto reformista, seria estabelecer as condições para que o governo pudesse aumentar sua governança, entendida

como a “capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas” (BRASIL, 1995).

A premissa básica que sustentava o projeto reformista de Bresser-Pereira (1998, p. 12 e 9) era a de que a crise que havia começado a se delinear nos anos 1970, mas que se fizera conhecer a partir dos meados dos anos 1980, seria uma crise do Estado, mais precisamente do Estado intervencionista, diferentemente daquela dos anos 1920 e 1930, que teria se originado do mau funcionamento do mercado, de um mercado que, supostamente, “o Estado não lograva, então, regular de forma satisfatória”, levando “as economias capitalistas à insuficiência crônica da demanda agregada”. Para Abrucio (2006), a crise do Estado teria afetado diretamente a organização das burocracias públicas que tinham menos recursos e “mais a fazer”. Assim, a necessidade de aumentar a eficiência governamental levava à reconsideração do modelo burocrático, por ser considerado lento e demasiadamente apegado a procedimentos e normas. Os princípios da impessoalidade, neutralidade e racionalidade da administração pública, que se mostraram relevantes para os Estados em outro momento histórico, marcado pelo patrimonialismo e clientelismo, passaram a ser compreendidos sob outro ângulo, adquirindo outros significados diante do “tipo de Estado que começava a se esfacelar em meio à crise dos anos 70” (ABRUCIO, 2006, p. 175).

Nesse sentido, a contemporaneidade, com suas novas formas de produção, marcadas sobremaneira pela revolução informacional (LOJKINE, 1999) e pelas crescentes demandas por serviços públicos, oriundas, de certo modo, de grupos que passam a ter relativo poder de vocalização com a Constituição Cidadã de 1988, estaria exigindo uma administração pública mais flexível, um aparelho de Estado mais leve, o que demandaria a introdução de medidas orientadas por iniciativas de natureza gerencial, de forma a modificar, o mais abrangentemente possível, os parâmetros da organização burocrática (ABRUCIO, 2006).

A partir desse diagnóstico, o Brasil passa, então, a discutir a incorporação de instrumentos oriundos da Nova Gestão Pública, com ênfase nas seguintes diretrizes: a) ação do Estado para o “cidadão-cliente”; b) prioridade no controle de resultados por meio de contratualização; c) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas; d) transferência para o setor público não estatal de serviços sociais e científicos competitivos; e e) formação de quase mercados em que ocorresse a competição administrada (BRASIL, 1995).

No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos se tornariam essenciais, já que a administração pública deveria ser permeável a uma participação mais significativa de agentes privados e/ou de organizações da sociedade civil,

além de ser necessário deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins) (BRASIL, 1995).

Do ponto de vista normativo, a lógica gerencial, que passaria a fundamentar a administração pública, foi regulamentada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998 (BRASIL, 1998), e explicitada já no *caput* do art. 37, à medida que ali se introduz o princípio da eficiência ao de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, até então constantes da Carta Constitucional.

Embora o ciclo de reformas na gestão pública, de cunho gerencial, iniciado no âmbito federal, em 1995, tenha sido descontinuado no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1998-2002), por ter encontrado resistências não só no âmbito do funcionalismo público, mas dentro do próprio governo, assim como no Congresso, as principais ideias que as fundamentaram encontraram vigor em unidades federadas que, concomitantemente ou não à experiência central, deram início aos seus ciclos de reforma (ABRUCIO, 2006).

## A GOVERNANÇA EM REDE

Um dos primeiros e mais importantes autores que têm tratado da temática da governança em rede, o inglês R. A. W. Rhodes (1996), sempre chama a atenção para o uso indiscriminado que tem sido feito em torno do termo *governança*. Para o autor, constitui um equívoco conceitual tomar governança como sinônimo de governo, já que, segundo ele, o próprio conceito de governança supõe uma mudança na noção de governo enquanto aquele ator central responsável pela produção de políticas públicas, conhecido também como Estado-providência. Isso porque, no cerne da definição de governança estaria postulado o princípio de superação da dicotomia Estado e mercado, via introdução de novo padrão de cooperação entre atores sociais, que estão situados fora do aparelho estatal, materializando-se enquanto sociedade civil. O sentido de governança estaria relacionado, assim, a um conjunto de esforços governamentais realizados de modos variados e também por diferentes atores políticos ou sociais, públicos ou privados, ocorrendo entre vários níveis da administração pública (KOOIMAN, 2003). É esse um dos sentidos, portanto, que levou essa tendência administrativa a ser denominada “Governança em Rede”, afinal, há uma dispersão da regulação de políticas em direção a atores situados fora do aparelho do Estado, formando, pois, metaforicamente, o sentido de uma rede.

Os argumentos favoráveis a essa lógica são construídos a partir de certo reconhecimento da complexidade crescente da ordem social e de suas demandas, o que supostamente exigiria um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos

instrumentos de controle e supervisão (DINIZ, 1996). Trata-se, em última análise, do entendimento de que a atuação de atores diversos na oferta de políticas públicas tenderia a gerar um resultado ótimo, já que esses atores teriam supostamente mais capilaridade que o próprio Estado para entender e alcançar determinados grupos sociais nas suas demandas.

Se à governança em rede corresponde a existência de múltiplos atores operando na regulação e provisão de serviços públicos e a presença de um Estado, cujo principal papel é de controlar expectativas de resultados previamente contratados, certamente os princípios da Nova Gestão Pública como competição, ênfase em resultados, foco em cliente e mensuração de *performance* são relevantes para a discussão de governança. Afinal, a transformação do setor público, nessa perspectiva, envolve menos governo e mais governança, ou seja, o Estado assume uma função de controle das políticas e, para executá-lo, esses princípios gerenciais se mostrariam eficientes.

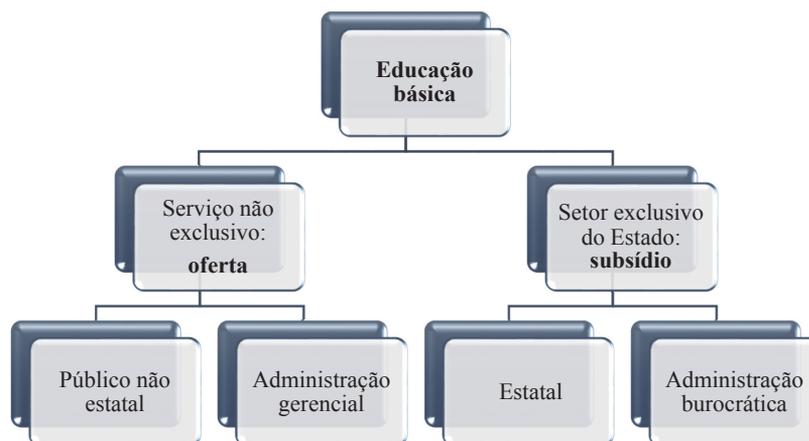
O potencial do desenho reformista brasileiro de 1995, de criar as condições necessárias para introduzir princípios gerenciais e estimular a noção de governança em rede, assumida como a interação entre atores estatais e societais no campo da oferta de políticas públicas, precisa ser examinado sob duas vertentes: o modelo conceitual desenvolvido pelo ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado – PDRAE (BRASIL, 1995) e a alteração do padrão normativo constitucional, no que tange às normas e regras da administração pública.

O modelo conceitual que sustenta o modelo reformista proposto por Bresser-Pereira, na sua base, distingue os segmentos considerados fundamentais pelo autor para a ação do Estado e, a partir daí, divide o aparelho estatal em quatro setores, aos quais correspondem determinadas formas de propriedade. Nesse sentido, tem-se a propriedade estatal, a privada e a essas duas acrescenta-se uma terceira, denominada propriedade pública não estatal, constituída por organizações sem fins lucrativos (BRASIL, 1995).

Do ponto de vista do padrão normativo, a Emenda Constitucional n. 19/1998 criou um ambiente jurídico-legal favorável para que algumas das principais diretrizes da Nova Gestão Pública, como os contratos de gestão, pudessem ser implementados. A contratualização passaria a ser um instrumento privilegiado para estabelecer formas de relacionamento entre ministérios ou secretarias, dentro do aparelho estatal, assim como entre Estado e atores societais, na perspectiva de uma administração voltada para resultados, com metas e indicadores estipulados e cobrados dos gestores públicos e organizações da sociedade civil, o que viabilizaria teoricamente novas formas de *accountability*.

A partir do exame do modelo conceitual proposto, tem-se, assim, na Figura 1, diagrama para o campo da educação básica pública.

**FIGURA 1**  
**MODELO CONCEITUAL DO PDRAE (1995) APLICADO À EDUCAÇÃO**



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do PDRAE (BRASIL, 1995).

De acordo com o PDRAE, a educação básica, enquanto subsídio, aparece vinculada ao setor exclusivo do Estado, o qual privilegia a forma de administração burocrática; já a sua oferta, uma vez inserida no setor de serviços não exclusivos do Estado ou setor competitivo, poderia ser efetivada via propriedade pública não estatal, sendo o modelo de administração gerencial considerado o adequado para a gestão da política.

Uma vez inserida no setor competitivo ou não exclusivo do Estado, a escolha pela administração gerencial se mostraria a mais adequada, segundo seus defensores, por incorporar ferramentas e lógicas da gestão privada para a área educacional, o que supostamente aumentaria a eficiência do sistema e a qualidade da educação, além de possibilitar a permeabilidade de novos atores na política educacional, no que tange à sua oferta.

Nesse sentido, um novo marco legal é instituído para regular a esfera pública não estatal, em substituição ao título de utilidade pública, regido no plano federal pela Lei n. 91, de 1935 (BRASIL, 1935), e alterada ao longo dos anos em alguns aspectos. Os novos títulos jurídicos para as entidades da sociedade civil de fins públicos passam a ser concebidos como instrumentos com maior potencial de reordenar as relações entre Estado e sociedade, Estado e mercado e, assim, público e privado.

Passam, então, a compor as “forças alternativas” ao Estado, enquanto provedor direto de serviços sociais, as Organizações Sociais – OS –, disciplinadas, no âmbito da União, pela Lei n. 9.637, de 1998, e a Lei n. 9.790, de 1999 (BRASIL, 1999), que, também na esfera federal, altera o marco legal das organizações do terceiro setor, com a figura jurídica das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip. Mais recentemente, a Lei n. 13.019, de 2014 (BRASIL, 2014), completa o ciclo regulatório do terceiro setor, ao estabelecer o regime jurídico das

parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público, com a possibilidade de atuação em rede. Cabe, ainda, sublinhar o reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, em 2015, da constitucionalidade das OS na oferta de serviços públicos de corte social, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI – n. 1393/DF (BRASIL, 2015).

## PERMEABILIDADE DO ESTADO A PRINCÍPIOS DA NOVA GESTÃO PÚBLICA NA EDUCAÇÃO

Desde a metade dos anos de 1990, tem-se assistido a ensaios de reestruturação da lógica regulatória da educação básica pública, sem, contudo, haver uma alteração radical nos princípios de oferta desse primeiro direito social, positivado, nesses termos, no art. 6º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). As noções de descentralização administrativa, pedagógica e financeira, largamente difundidas no início dos anos de 1990, foram um dos primeiros passos para o reordenamento do desenho de políticas públicas educacionais no Brasil.

Descentralizar, àquela altura, significava sobretudo melhorar a capacidade democrática do país que estava realizando sua transição para um governo civil, apoiada por forte participação popular. A associação positiva entre descentralização e democracia fez-se sentir também no campo educacional. Alguns governos estaduais, eleitos em 1982, tentaram construir práticas democráticas no âmbito da educação, como foi o caso do governo de Tancredo Neves, em Minas Gerais, que não só organizou uma Secretaria Estadual de Educação com atores inseridos no debate educacional e comprometidos com concepções progressistas para a área, como também fomentou importantes fóruns de educação com ampla participação da sociedade civil.<sup>3</sup>

Contudo, menos de uma década depois da Constituição Cidadã ser promulgada, cria-se certo consenso de que a crise econômica que passa a ser sentida no Brasil, a partir da segunda metade de 1990, é uma crise do modelo de Estado vigente e, assim sendo, seria necessário redenhá-lo. Nesse cenário, a forte tendência de descentralização, enquanto sinônimo de democratização de processos escolares e de autonomia dos sistemas de ensino, em termos financeiros, pedagógicos e administrativos, passa a assumir contornos de desconcentração, de transferência de responsabilidades para os sistemas de ensino e suas respectivas unidades escolares, sem que, com isso, aportes financeiros e condições de trabalho equivalentes fossem destinados à educação (ROCHA, 2011). Concomitantemente ao processo de ressignificação conceitual e prática da descentralização, fortalecida nos marcos da reforma estatal, passa-se

a reiterar a baixa qualidade de ensino que a escola pública vinha oferecendo ao longo dos tempos.

Nesse quadro de transferência de responsabilidades e tentativa de melhorar os índices educacionais, entendidos como qualidade em educação, o Estado brasileiro passa a ser “permeável” a “instrumentos de ação pública” que visavam a introduzir a lógica de gestão privada na esfera pública.

Por “instrumentos de ação pública” entendem-se, com Lascoumes e Galès (2012, p. 21), as técnicas, meios de operar, dispositivos “que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental”, não sendo, portanto,

[...] ferramentas axiologicamente neutras e indiferentemente disponíveis. Ao contrário, eles são portadores de valor, nutridos de uma interpretação do social e de concepções precisas do modo de regulação considerado.

Nessa direção, as avaliações de rendimento de aluno em larga escala passam a assumir a centralidade das políticas públicas educacionais (SOUSA; OLIVEIRA, 2010). Em 1990, o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb – efetiva a sua primeira aplicação amostral em escolas públicas e, em 1995, passa-se a adotar uma nova metodologia de construção do teste e análise de resultados, a Teoria da Resposta ao Item – TRI –, abrindo a possibilidade de comparabilidade entre os resultados das avaliações ao longo do tempo, combinando desenhos amostral e censitário. É certo que a avaliação em larga escala, em si, não se vincula a esta ou àquela lógica de gestão; contudo, não é menos verdade que as avaliações, em termos de seus usos e desusos, tornaram-se um instrumento privilegiado de ação pública, de modo a introduzir princípios gerenciais na educação. A possibilidade de comparação de resultados, que passa a existir com a TRI e a adoção da avaliação censitária, vai ao encontro da lógica contida no PDRAE, segundo a qual a educação, enquanto propriedade pública não estatal, considerada como atividade competitiva, deve ser regulada pela administração de natureza gerencial.

Embora a literatura já tenha demonstrado que, desde os anos de 1930, buscava-se construir um aparelho avaliativo no Brasil (FREITAS, 2007), as inovações trazidas pela TRI, pela criação da Prova Brasil em 2005, no âmbito do Saeb, de desenho censitário, seguidas pela criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, em 2007, tornaram-se importantes instrumentos para a implementação das diretrizes gerenciais na educação, na medida em que buscavam assimilar e adaptar, ao setor estatal, conhecimentos e práticas gerenciais desenvolvidos no setor privado, anunciando tentativas de transformação do padrão de regulação da política educacional no Brasil.

Com o Ideb, viabilizou-se o desenvolvimento de escalas de *performance* de todo o alunado brasileiro e a sua posterior divulgação, desagregada por estados, municípios, redes e escolas, orientada, em larga medida, por comparações.

A medição dessa *performance* criou as condições necessárias para que estados e municípios, se o desejassem, contratualizassem metas entre secretarias de educação e suas respectivas escolas com diferentes consequências, materiais ou simbólicas (BONAMINO; SOUSA, 2012). Assim, redes de ensino passaram a introduzir, na sua política educacional, estruturas de incentivo, traduzidas em bonificações a professores, prêmios de produtividade por equipes e “décimo quarto” salários.

As iniciativas de remuneração diferenciada aos professores, em curso no Brasil, caracterizam-se usualmente por não incidir na carreira e estrutura salarial do magistério que, tradicionalmente, leva em conta anos de experiência e formação como principais fatores para progressão (BAUER; SOUSA, 2013). No entanto, há proposições que caminham naquela direção, como a difundida pela Oscip Parceiros da Educação, que, em texto publicado no seu *site*, vincula a estabilidade de cátedra a baixo desempenho educacional, em termos de rendimento de aluno. Segundo a Oscip, “a atual carreira docente apresenta equívocos lamentáveis que, ademais, são politicamente difíceis de serem sanados”, daí a suposta necessidade de se criar “uma nova carreira paralela e voluntária”, com consequente “extinção dos contratos efetivados por meio de concurso público” (PARCEIROS DA EDUCAÇÃO, 2010).

Na base dessa ferramenta gerencial, que é a premiação e/ou sanção às escolas ou aos seus docentes, está a noção de se criar um ambiente propício à competitividade que os levaria, supostamente, a envidar maiores esforços para aumentar a qualidade da educação, entendida como o resultado de alunos em avaliações externas em larga escala.

Esses instrumentos são tributários de pressupostos teóricos da Nova Economia Institucional, sobretudo da Teoria da Agência, que responde por grande parte das ferramentas utilizadas no âmbito da Nova Gestão Pública. Em linhas bem gerais, e, portanto, correndo o risco que toda redução comporta, o que se tem, nessa perspectiva, é a busca de formulação de um contrato ideal entre dois atores, a princípio, com interesses divergentes: o principal e o agente. Na relação, este último [o agente], que, no caso educacional pode ser relacionado ao professor, dispõe de determinadas informações que o principal [a secretária de educação] não possui ou não observa diretamente. Além disso,

[...] os agentes sabem o que os motiva, têm conhecimento privilegiado sobre suas capacidades, e podem ter a chance de observar coisas que o principal não pode ver, executando, inclusive, algumas

ações que, pelo menos em parte, são feitas sem o conhecimento do principal. (PRZEWORSKI, 2006, p. 45)

Nesse sentido, a estrutura de incentivos levaria o agente a atuar em defesa do interesse do principal, no caso, dos formuladores da política.

Embora a utilização da teoria da agência apresente restrições ao ser transposta para o setor público, que não serão discutidas nos limites deste texto, seus pressupostos estão circunscritos: ao reconhecimento, por parte dos formuladores de políticas, da existência de uma assimetria de informações entre atores envolvidos na sua execução; e à suposição de que a política formulada tem grande potencial de ser transformada por processos de apropriação e resignificação dos trabalhadores de linha de frente ou “burocratas ao nível de rua” (LIPSKY, 1980).

De todo modo, cabe reconhecer que a regulação gerencial tem sido, em maior ou menor grau, uma tendência que tem marcado as escolhas políticas mais recentes, no âmbito da educação básica brasileira.

## PERMEABILIDADE DO ESTADO A NOVOS ATORES NA OFERTA DA EDUCAÇÃO BÁSICA

O exame dos anos de 1990 e 2000 permite a identificação de novas características que vêm se impondo no campo das políticas educacionais e que, ao que tudo indica, expressam tendências mais profundas de alteração e, possivelmente, uma reordenação das bases do Estado de bem-estar social brasileiro, no que tange à educação, explicada, em alguma medida, pela também alteração da concepção de Estado até então vigente e o questionamento sobre suas funções. As “inovações” que o campo das políticas educacionais experimentou ao longo das últimas décadas, alicerçadas predominantemente nos princípios da Nova Gestão Pública, estiveram presentes em boa parte dos países capitalistas, avançados ou emergentes, incluindo os denominados social-democratas. É certo que os efeitos produzidos pela utilização de instrumentos de ação pública, de natureza gerencial, tenderão a alterar mais profundamente a lógica das políticas de educação, dependendo do tipo e formato do Estado de bem-estar de cada país.<sup>4</sup>

Uma das premissas deste trabalho assenta-se na suposição de que os arranjos gerenciais incorporados à regulação educacional no Brasil criaram as condições necessárias para que se reordenassem as próprias funções do Estado, de provedor central e direto de serviços educacionais a regulador da regulação. É nesse sentido que se expressa a outra face privatizante da educação, anteriormente apontada: a transferência da oferta educacional para instituições privadas, com ou sem fins lucrativos.

4

A esse respeito, ver Draibe (1993).

À permeabilidade do Estado a novos instrumentos de ação pública corresponde certa retirada estratégica desse mesmo Estado na esfera da intervenção direta e a entrada de novos atores, situados fora do aparelho do Estado, na provisão de serviços educacionais, a que se tem denominado governança em rede (KOOIMAN, 2003; RHODES, 1996, 1997; GOLDSMITH; EGGERS, 2011). Deve-se entender, contudo, essa retirada estratégia, nos termos preconizados pelo PDRAE, ou seja, o Estado movimenta-se em direção a uma retirada, no sentido de único ator responsável pela oferta direta da educação, mas mantém-se enquanto “Estado subsidiário”, afinal, é o Estado que, via subsídio, vai criar as condições ideais para o “mercado educacional” (DALE, 1994).

Nesse cenário, a entrada de atores societais, “em parceria” com o Estado, cumpriria a função de diversificar a oferta, aumentando o leque de escolha e criando a competição, o que, para os defensores do gerencialismo, produziria certa qualidade e, na perspectiva liberal, garantiria o direito à escolha por parte dos pais, reduzindo os níveis de ingerência do Estado sobre o indivíduo.

A governança em rede, entendida como a interação entre Estado e sociedade civil, no formato de parcerias, para entrega de serviços de natureza social à população, incluindo aí a educação, não é algo novo no Brasil. Nesse sentido, o atendimento da infância, em creches, por exemplo, historicamente foi e vem sendo realizado por entidades comunitárias e/ou filantrópicas, autorizando a afirmar, inclusive, que, em larga medida, a expansão do atendimento dessa etapa educacional foi efetivada ao largo da esfera estatal, pelo menos enquanto instituição ofertante.

Também a expansão do ensino superior, sobretudo a partir dos anos de 2000, experimentou uma expansão na oferta via parceria com o setor privado, com fins lucrativos, no âmbito do Programa Federal Universidade para Todos – Prouni.

O que se pode depreender desse movimento de interação entre Estado e atores situados fora do aparelho estatal, com ou sem fins lucrativos, na oferta educacional, é que ele tem se concretizado historicamente nas etapas e níveis de ensino considerados não obrigatórios do ponto de vista legal.

Contudo, esse movimento vem se alterando substancialmente em dois aspectos. O primeiro deles diz respeito ao alcance das parcerias em termos de estrato e modalidade educacional. Se historicamente a governança em rede circunscrevia-se, em termos de público-alvo, ao atendimento das duas pontas do ciclo escolar (creche e ensino superior), mais recentemente, o processo de privatização tem levado atores privados a atuar também no atendimento de níveis considerados obrigatórios, como na oferta de ensino médio, de educação pré-escolar, bem como na modalidade ensino profissionalizante.

Já o segundo aspecto relaciona-se à mudança que tem havido no padrão relacional sobre o qual se alicerça a governança em rede. Isso significa que a lógica de oferta estruturada sob uma multiplicidade de entidades leva invariavelmente a projetos de educação diversos, haja vista que o terceiro setor é composto por um leque de instituições com características diferentes, com formatos jurídico-legais distintos e, por isso, pode produzir efeitos diferentes sobre a educação, tanto do ponto de vista político-administrativo, quanto político-pedagógico.

O quadro analítico que enfeixa a afirmação é simples. O Estado, ao firmar parceria com uma entidade da sociedade civil, por meio de institutos como “Termo de Cooperação” ou “Termo de Fomento”,<sup>5</sup> possibilita que, no limite, o desenho da política educacional ainda se mantenha sob a tutela desse Estado, bem como a sua relativa capacidade regulatória, ou seja, pode-se afirmar, pelo menos do ponto de vista legal, que a atuação da sociedade civil, nesses casos, é de fomento. O mesmo se pode dizer, em certa medida, das parcerias firmadas entre Estado e entidades certificadas como Oscip. Já o caso das instituições que recebem o título de OS é bastante distinto e tem significativo potencial de impactar políticas educacionais. Isso se deve ao fato de que o marco legal que institui as OS, a Lei Federal n. 9.637/1998 (BRASIL, 1998), preconiza, no seu art. n. 20, a possibilidade de “absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União”. Fica, assim, patente, no caso das OS, a intenção de transferir para entidades qualificadas como OS atividades anteriormente exercidas por órgãos públicos, fazendo surgir, no lugar, “pessoa jurídica de direito privado não enquadrada no conceito de Administração Pública, seja direta ou indireta” (DI PIETRO, 2015, p. 278). Em outros termos, a “rede” tecida pelo Estado, com entidades qualificadas como OS, no âmbito federal, leva a que atores não estatais não só ofertem a educação, mas também decidam sobre o desenho e regulação da política educacional em questão, levando-se, inclusive, à extinção do setor público que anteriormente ofertava o serviço.

Di Pietro alerta para essa forma de parceria, chamando a atenção para seus efeitos. Para a autora:

O fato de a organização social absorver atividade exercida por ente estatal e utilizar o patrimônio público e os servidores públicos antes a serviço desse mesmo ente, que resulta extinto, não deixa dúvidas de que, sob a roupagem de entidade privada, o real objetivo é o de mascarar uma situação que, sob todos os aspectos, estaria sujeita ao direito público. (DI PIETRO, 2015, p. 280)

Nesse âmbito, a iniciativa em curso mais expressiva, em matéria educacional, é aquela posta em prática pelo estado de Goiás, iniciada na gestão do governador Marconi Perillo, do Partido da Social-Democracia

<sup>5</sup>  
A Lei Federal n. 13.019/2014 extingue a figura do convênio como instituto jurídico para se celebrar parcerias entre Estado e entidades e organizações sociais. De acordo com o marco legal, os convênios continuam a ser instrumentos de parceria, mas apenas entre entes federados, como dispõe o art. 84, da referida lei.

Brasileira – PSDB. A proposta do estado goiano é transferir inicialmente para OS a gestão de 23 escolas estaduais, conforme se depreende do Despacho n. 596/2015, de autoria do governador:

Assim é que, à vista de tudo o que consta dos presentes autos, e em atendimento ao que preceitua o parágrafo único do art. 6º. da Lei estadual nº 15.503/05, com redação dada pela Lei estadual nº 18.331/13, tenho por bem, no exercício de minha competência governamental, determinar a transferência da gestão de escolas públicas estaduais a organizações sociais, por meio da celebração de contratos de gestão, nos estritos termos do que estabelecem aquelas leis de regência e nos limites do que ditado pelo Decreto no 8.469/15, por concluir que a medida mostra-se por tudo adequada ao atendimento do interesse público. (GOIÁS, 2015, p. 3)

No centro do debate trazido pelo Decreto 596/2015 estão as razões alegadas pelo governo goiano para a opção de oferta educacional por meio de OS: nota do Ideb e custo/aluno.

Note-se que a primeira razão explicitada de modo a “legitimar” a escolha política foi o Ideb, na medida em que o governador vincula diretamente o suposto aumento de gasto com aluno e professor ao “efeito direto nas notas das escolas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica”, questionando-o:

Assim que, razões de gestão e de economicidade, somadas ao atual quadro de constrangimentos orçamentário e financeiro por que passa o Estado – o que não é apanágio exclusivo da realidade goiana – levam-me a buscar medida alternativa à realização de tão elevada despesa pública por meio do integral provimento dos quadros do magistério. A propósito disso, vale anotar que, com base em estudo técnico carreado aos autos (f. 633641), o aumento do gasto por aluno ou por professor não tem tido presentemente efeito direto nas notas das escolas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), fator este que reputo como relevante para a adoção da presente política pública de emparceiramento. (GOIÁS, 2015, p. 1)

Esse dado confirma, em certa medida, a tese defendida neste trabalho de que o modo como os instrumentos são apropriados pela Nova Gestão Pública cria as condições necessárias à efetivação da governança em rede; corrobora, ainda, a premissa de Lascoumes e Galès (2012), de que essas ferramentas se tornam instrumentos de ação pública com intencionalidades, em termos de políticas, sem a neutralidade pretendida pelos seus idealizadores.

No que diz respeito ao custo aluno-ano, o Decreto também é bastante enfático, chamando a atenção para os princípios da Nova Gestão Pública tomados para a política educacional, naquele contexto:

[...] a Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte, [...] chegou à conclusão de que é de aproximadamente R\$ 388,90 o valor médio de gasto por aluno/mês na rede pública estadual de ensino. Em prestígio ao princípio da economicidade, e escorado no ideário de que o setor privado goza de mais eficiência econômica e administrativa, estabeleceu que o valor máximo por aluno/mês a ser repassado ao parceiro privado será de R\$ 350,00 [...], com economia que, em princípio, será da ordem de aproximadamente 10% nas despesas de custeio. Isso porque tal valor corresponde ao teto, tendo como valor mínimo a importância de R\$ 250,00, e em cujas margens, portanto, haverão de ser apresentadas as propostas de trabalho por parte das entidades interessadas em celebrar ajuste de parceria, devendo ser selecionada aquela cujo programa proposto melhor atenda às metas traçadas pela Administração e, concomitantemente, represente menor dispêndio de recursos públicos, no que, a propósito, dá-se cabal cumprimento ao princípio da economicidade e, pois, à concretização da ideia de *value for money*, tão cara aos princípios da chamada New Public Management (Nova Gestão Pública). (GOIÁS, 2015, p. 03)

Em que pese a Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esportes de Goiás ser alvo de “Recomendação” formal por parte do Ministério Público do Estado de Goiás, do Ministério Público Federal e do Ministério Público de Contas, junto ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás,<sup>6</sup> além de alvo de Ação Civil Pública, proposta pelo Ministério Público de Goiás (2016), as iniciativas do governo não têm demonstrado arrefecimento quanto ao propósito de transferência de escolas estaduais para a gestão privada. Nesse sentido é que se encontram em andamento os chamamentos públicos n. 001/2017 e 002/2017 para seleção de OS para gerir as escolas estaduais.

Salvo melhor juízo, essa é uma das primeiras experiências de oferta de educação para uma etapa escolar considerada obrigatória a ser viabilizada por governança em rede, desenhada a partir da interação do Estado com OS.

Outra iniciativa em curso, no âmbito de oferta para estrato educacional obrigatório, é a do Distrito Federal. Desde 2016, o governador Rodrigo Rollemberg, do Partido Socialista Brasileiro – PSB –, anunciou a intenção de expansão da educação infantil via *voucher*.<sup>7</sup> Em junho daquele ano, de iniciativa do Executivo, foi encaminhado à Câmara Legislativa o Projeto de Lei n. 1.177 (DISTRITO FEDERAL, 2016), que instituiu o

6  
Ação Civil Pública n. ICs 201500469399 e 201500468202 – movida pelo Ministério Público do Estado de Goiás.

7  
O anúncio feito pelo governador do Distrito Federal foi objeto de matéria jornalística no jornal *Folha de S. Paulo*, na edição de 24/07/2016, Caderno “Educação”.

Programa Bolsa de Educação Infantil – Pré-escola, destinado ao atendimento de crianças na faixa etária de 4 a 5 anos, portanto, segunda etapa de educação infantil, de caráter obrigatório.

O seu art. 5º, ao tratar da modalidade de auxílio, dispõe que a Bolsa de Educação Infantil – Pré-escola, prevista na lei, seja “paga diretamente à instituição educacional parceira”, sendo R\$ 456,57 o valor mensal da bolsa por beneficiário, conforme expresso no Parágrafo Único do art. 6º.

No caso do Distrito Federal, entretanto, o padrão relacional efetiva-se no formato “Termo de Cooperação”, amparado, portanto, pela Lei n. 13.019 (BRASIL, 2014), que prevê tal instituto em substituição à modalidade convênio, extinta na modalidade de parceria entre Estado e sociedade civil. Nesse formato, a interação entre esses atores se efetiva como atividade de fomento, continuando a regulação educacional, no plano legal, sob responsabilidade do Estado.

O caminho que tem percorrido o Distrito Federal nessa matéria vai ao encontro dos dados de pesquisa anterior, que buscou identificar as tendências em oferta de educação infantil nos Planos Municipais de Educação – PME – para a década de 2014-2024.<sup>8</sup> Um dos achados da pesquisa é que o Distrito Federal foi um dos entes federados que mais se adiantou a explicitar no seu plano distrital que a oferta iria se efetivar via terceiro setor. No seu documento decenal, a proposta de interação do Estado com o privado deixa de ser, inclusive, uma das estratégias para se alcançar a meta 1 (educação infantil) do *Plano Distrital de Educação*, tornando-se a própria meta:

#### META 1

Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches públicas e conveniadas, de forma a atender no mínimo 60% da população dessa faixa etária, sendo no mínimo 5% a cada ano até a final de vigência deste Plano Distrital de Educação – PDE, e ao menos 90% em período integral. (DISTRITO FEDERAL, 2015, p. 2)

A mesma pesquisa, que analisou 169 municípios brasileiros, a partir de uma amostra estatística estratificada aleatória, constatou que 73 municípios explicitaram nos seus PME que a expansão da oferta da educação infantil iria se efetivar, de modo a cumprir a meta estipulada pelo Plano Nacional de Educação, via terceiro setor, em diversos formatos: OS, Oscips ou na modalidade extinta conveniamento.

Esse é um dado que merece atenção, haja vista que se está tomando tais documentos como expressão de políticas de Estado e, portanto, com tendência a se manter ao longo dos tempos, independente das alternâncias de governos no poder. Nesse sentido, é plausível supor

8

Trata-se da pesquisa de pós-doutoramento realizada no Centro de Estudos da Metrópole, da Universidade de São Paulo – USP –, sob supervisão da Profa. Marta Arretche, que contou com o financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – Fapesp –, Projeto n. 2015/14405-8.

que a governança em rede tende a se tornar uma política permanente, pelo menos no âmbito da educação infantil.

## INDICAÇÕES FINAIS

O artigo teve como objetivo discutir as lógicas privatizantes que têm presidido as políticas públicas de educação no Brasil, a partir da contribuição da categoria analítica permeabilidade estatal.

Embora o conceito de permeabilidade seja tributário de outras vertentes analíticas, como privatização, publicização ou intermediação de interesse, o conceito evocado tem um significativo potencial para auxiliar no exame das relações público-privadas, pelo fato de ele apontar para uma característica do campo estatal que é a sua capacidade, *perene* no tempo, de ser atravessado por outros atores e interesses, sem necessariamente ser motivado por razões exclusivas de ordem econômica.

Essa chave interpretativa mostrou-se importante ao desenvolvimento do trabalho na medida em que o exame do percurso privatizante que tem acompanhado o país, no campo educacional, exige que se voltem os olhos para duas dinâmicas que pressupõem níveis de porosidade do tecido estatal: a) a apropriação, pelo setor público, de uma lógica da gestão da iniciativa privada que tem se materializado em “instrumentos de ação pública” (LASCOURMES; GALÈS, 2012), como usos de avaliação em larga escala para promover políticas de responsabilização, criação de metas para unidades escolares a partir de medidas de *performance* de alunos em testes standardizados, de modo a gerar a chamada “competição administrada”; e b) a oferta de educação por atores externos ao aparelho estatal, especialmente aqueles inseridos no chamado terceiro setor ou sociedade civil organizada.

Pensar essas duas dimensões privatizantes com base na categoria analítica permeabilidade implica fazer o debate sob uma perspectiva plural que envolve o reconhecimento de que o Estado é permeável a atores e interesses externos, em maior ou menor grau, em momentos diferentes do tempo, em decorrência de fatores históricos, econômicos, políticos e até mesmo motivado por razões estritamente pessoais.

Nesse sentido, trabalhos acadêmicos vêm apontando que a maioria dos entes municipais brasileiros possuem baixa capacidade estatal, entendida, no âmbito deste trabalho, como também nível de insulamento de sua burocracia (GOMIDE; PIRES, 2014; FARAH, 2001). Isso pode levar a que certas unidades subnacionais sejam permeáveis a processos privados, tanto no formato de instrumentos gerenciais prescritos como possíveis geradores de qualidade, quanto nos modos de oferta educacional, motivadas por razões de natureza até mesmo comunal ou afetiva. Certamente, a baixa capacidade tributária e fiscal dos estados e municípios é uma forte razão explicativa para a adoção de estratégias privadas;

entretanto, a desconsideração de outros fatores pode levar a certo enviesamento analítico. Desconsiderar, por exemplo, que o número de vagas em creches pode ter uma correlação positiva com crédito político em anos eleitorais, e que esse fenômeno pode levar os estados a se tornarem mais permeáveis a iniciativas privatizantes nesses períodos, parece pouco produtivo enquanto opção de análise.

A sistematização de algumas iniciativas em curso no Brasil, no âmbito do processo de privatização, aponta para uma tendência de intensificação de usos de ferramentas gerenciais, mas também para a expansão da oferta educacional por atores privados em diferentes formatos jurídico-legais, agora cobrindo estratos escolares considerados obrigatórios.

Por fim, tendo em vista que a opção política por determinado modo de oferta educacional enfeixa uma série de condicionantes – dentre os quais estão também o percentual de gasto social “aceitável” por determinado governo e as concepções de Estado que o sustentam –, é plausível supor que, em um contexto de Novo Regime Fiscal, com gastos sociais congelados, e de reformulação do ensino médio, com extensão da carga horária e com parte do currículo destinada à formação técnica, com a possibilidade de essa ser exercida por profissionais com “notório saber”, a tendência é que os novos formatos, desenhados sobretudo na esfera do terceiro setor, passem a ser os protagonistas no encaminhamento da política social que é a educação. A conferir...

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 1996. 52 p. (*Cadernos ENAP*, n. 10).

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.). *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008.

BALL, Stephen J. *Educação global S.A.: novas redes de políticas e o imaginário neoliberal*. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

BAUER, Adriana; SOUSA, Sandra M. Zákia Lian. Avaliação e carreira docente: iniciativas da rede de ensino estadual paulista. *Revista e-Curriculum*, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 201-215, abr. 2013.

BONAMINO, Alicia Catalano; SOUSA, Sandra Zákia Lian. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle

de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 1998.

BRASIL. Lei n. 91, de 28 de agosto de 1935. Determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1930-1949/L0091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0091.htm)>.

BRASIL. Lei n. 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 mencionam e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1998.

BRASIL. Lei n. 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, 1999.

BRASIL. Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis n. 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Ministério de Administração e Reforma do Estado – Mare. *Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado*. Brasília, DF: Mare, 1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno. ADI n.º 1.393. Relator para o acórdão Min. Luiz Fux. Julg. 5.5.2015. Acórdão pendente de publicação.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique. Aspectos políticos do planejamento. In: LAFER, Betty Mindlin (Org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1987.

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

DINIZ, Eli. Governabilidade, *governance* e reforma do estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 47, v. 120, n. 2, maio/ago. 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. São Paulo: Atlas, 2015.

DISTRITO FEDERAL. Plano Distrital de Educação. *Diário Oficial do Distrito Federal*. Brasília, DF, 15 jul. 2015. p. 2.

DISTRITO FEDERAL. *Mensagem n. 113/2016-CAG*. Brasília, DF, 21 jun. 2016.

DRAIBE, Sônia Miriam. *O welfare state no Brasil: características e perspectivas*. Campinas: Unicamp/NEPP, 1993. 57 p. (Caderno de Pesquisa, n. 8).

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *RAP – Revista de Administração Pública*, v. 35, n. 1, p. 119-145, jan./fev. 2001.

FONSECA, Nelma Marçal Lacerda. Entrevistando Neidson Rodrigues. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 22, p. 148-168, abr. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_issuetoc&pid=1413-247820030001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=1413-247820030001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 17 jun. 2017.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. *A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa*. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

GOIÁS. Ministério Público do Estado. *Inquérito Civil Público n. 01/2016*. Anápolis, Goiás: MPE, 2016.

- GOIÁS. Secretaria da Casa Civil. Despacho n. 596, de 8 de dezembro de 2015. *Diário Oficial do Estado*. Goiânia, 8 de dezembro de 2015.
- GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, Willian D. *Governar em rede: o novo formato do setor público*. Brasília: Enap, 2011.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. *Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas pública*. Brasília: Ipea, 2014.
- HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.
- HOOD, Christopher. The new public management in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, v. 20, n. 2-3, p. 93-109, 1995.
- KOOIMAN, Jan. *Governing as governance*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2003.
- LASCOURMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista de Pós-Graduação em Ciências Sociais*, v. 9, n. 18, jul./dez. 2012.
- LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LOJKINE, Jean. *A revolução informacional*. São Paulo: Cortez, 1999.
- MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 45-67, out. 1999.
- MARQUES, Eduardo Cesar. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.
- MELO, Marcus André. Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República. *DADOS*, n. 36, p.119-163, 1993.
- MØLLER, Jorunn; SKEDSMO, Guri. Nova gestão pública na Noruega: o papel do contexto nacional na mediação da reforma educacional. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 36, n. 132, p. 779-800, jul./set. 2015.
- PARCEIROS DA EDUCAÇÃO. *Propostas transformadoras para melhoria da qualidade do ensino básico*. São Paulo: Parceiros da Educação, 2010. Disponível em: <[http://www.parceirosdaeducacao.org.br/evento\\_propostas/pdf/transformacao.pdf](http://www.parceirosdaeducacao.org.br/evento_propostas/pdf/transformacao.pdf)>. Acesso em: 11 ago. 2017.
- PERONI, Vera Maria Vidal. As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da terceira via. *Currículo sem Fronteiras*, v. 13, n. 2, p. 234-255, maio/ago. 2013.
- PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- RHODES, Roderick Arthur William. The new governance: governing without government. *Political Studies*, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.
- RHODES, Roderick Arthur William. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Philadelphia, US: Open University Press, 1997.
- ROBERTSON, Susan; VERGER, Antoni. A origem das parcerias público-privadas na governança global da educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1133-1156, 2012.
- ROCHA, Carlos Vasconcelos. Ideias e formação de agenda de uma reforma educacional. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, p. 191-218, mar. 2011
- SOUSA, Sandra Maria Z. L.; OLIVEIRA, Romualdo P. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 40, n. 141, p. 793-822, set./dez. 2010.

Recebido em: 02 JULHO 2017 | Aprovado para publicação em: 21 NOVEMBRO 2017



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.