

# ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

*Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos<sup>1</sup>*

## RESUMO

Este artigo decorre de estudos e pesquisa realizados no período de 2008 a 2011 e busca, a partir de um breve recorte, efetuar interlocuções e ampliar a discussão com aqueles que se interessam pelo estudo da administração do Estado brasileiro e suas políticas educacionais, a partir de uma perspectiva crítica. Do conjunto das análises efetuadas, podemos assinalar pelo menos três reformas administrativas no Brasil, que podem ser consideradas como um marco importante na conformação atual do Estado. A primeira denominada de burocrática, porque implantou um novo modelo de Estado, o racional-legal burocrático. A segunda dos anos 1960 foi estabelecida em nome da desburocratização e a terceira dos anos de 1990 também teve como um dos seus principais argumentos romper com a burocracia, com o patrimonialismo, com o atraso, com a ineficiência e improdutividade da máquina estatal, com a defesa de um modelo de administração pública denominada de gerencial, afinada com princípios do mercado, em nome da maior eficiência, agilidade e modernização, incorporando a presença de novos protagonistas na relação Estado e sociedade, nas atividades consideradas não-exclusivas do Estado, onde se inscrevem a área social, em especial a educação, por intermédio das parcerias público-privadas. Neste sentido, temos observado que as parcerias firmadas na educação do Pará, por exemplo, não vêm demonstrando ganhos em termos de democratização das relações de poder, nem ampliação dos direitos de cidadania. Ao contrário, estão, em tese, reforçando o individualismo, a competição, embora em termos quantitativos tenha conseguido alguns ganhos: melhoria dos índices de aprovação, do IDEB, elevação do contingente de professores com

1. Dr<sup>a</sup> em Educação. Docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará. Email: tefam@ufpa.br

formação em nível superior. Este último, a nosso ver, decorre mais da política nacional de formação docente via Fundos constitucionais do que da atuação das prefeituras municipais.

**Palavras-chave:** Administração pública. Parcerias público-privadas e educação.

## **ADMINISTRATION OF PUBLIC EDUCATION IN BRAZIL: PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS**

### **ABSTRACT**

This article comes from studies and research conducted in the period 2008 to 2011 and seeks, as a short cut, making dialogues and expand the discussion of those who are interested in the study of administration of the Brazilian state and its educational policies, from a critical perspective. Of all tests performed, we can check at least three administrative reforms in Brazil, which can be considered as an important milestone in shaping the current state. The first called bureaucratic, as implemented a new state model, the rational-legal bureaucracy. The second of the year 1960 was established on behalf of the bureaucracy and the third year of 1990 also had as one of their main arguments break the bureaucracy, with the pat, with the delay, inefficiency and unproductive to the state machine, with the defense a model of managerial public administration named in tune with market principles in the name of greater efficiency, agility and modernization, incorporating the presence of new actors in the relationship between the State and society in activities considered non-exclusive state, where they fall social sectors, particularly education, through public-private partnerships. In this sense, we have observed that the partnerships in the education of Pará, for example, it has shown gains in democratization of power relations, or expansion of citizenship rights. Instead, they are, in theory, reinforcing individualism, competition, although in quantitative terms has achieved some gains, improved approval ratings, the IDEB, raising the number of trained teachers in higher education. The latter, in our view, derives more from the national policy of teacher training funds through which the constitutional role of municipalities.

**Keywords:** public administration. public-private partnerships and education

## INTRODUÇÃO

Este artigo decorre de estudos e pesquisa realizados no período de 2008 a 2011 e busca, a partir de um breve recorte, efetuar interlocuções e ampliar a discussão com aqueles que se interessam pelo estudo da administração do Estado brasileiro e suas políticas educacionais, a partir de uma perspectiva crítica. Nesse sentido, primeiro, faremos uma pequena introdução, em seguida trataremos do Estado burocrático, conceito e configurações e das reformas em nome da modernização, considerada pelos reformadores como indispensável para colocar o País em nível de competitividade no cenário internacional, com o advento de um novo modelo de gestão – a gerencial. Aprofundaremos apenas a última reforma dos anos de 1990, e sua consolidação nos 2000.

Noutro item, trataremos sobre as novas conformações do Estado e de suas políticas públicas, afinadas com a introdução de novos atores na relação Estado e sociedade e mercado, por meio das **parcerias público-privadas**, do denominado **terceiro setor** na perspectiva do quase-mercado, da terceira via, esta última como uma estratégia que não se refere ao Estado nem ao mercado, mas segundo Giddens (2001): A política da terceira via é uma opção ao neoliberalismo, por meio de um governo ativo para ajustar as políticas da social-democracia. refere-se 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 o neoliberalismo” (GIDDENS, 2001, p. 36). Seguidamente, procedemos as considerações finais.

## ESTADO E REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL

No Brasil, podemos demarcar pelo menos três reformas administrativas do Estado, que consideramos como marco na regulação social: a primeira em 1936, no governo de Getúlio Vargas, que busca superar o patrimonialismo e o atraso do País, implementando um novo modelo de Estado racional legal burocrático, a denominada reforma burocrática; a segunda, nos anos de 1967, no governo ditatorial, por meio do Decreto-

Lei 200 de 1967, sancionado e implementado pelo governo dos anos autoritários do Brasil (1964/1984), também com o discurso da modernização, da flexibilidade, da desburocratização, e, especialmente da descentralização que poderia se dá em três níveis, conforme seu Art. 10: da direção para o da execução, dentro dos quadros da administração do Estado; ii) da administração central para os entes federados e iii) da órbita federal para a esfera privada, por meio de contratos ou concessões.

A terceira reforma, dos anos de 1990, objeto de nosso foco, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, na perspectiva de tornar mais ágil, eficiente e produtivo o setor público, para romper com os processos burocráticos, que a dos anos sessenta não conseguira fazer, implantando um novo modelo denominado de gerencial, que tem como uma de suas principais características a busca de resultados, a partir de avaliações, com ênfase na qualidade total.

Para que se possa ter tal qualidade, como ficou conhecido o novo conceito gerencial, são necessárias algumas mudanças significativas na gestão, como por exemplo: ambientes participativos, descentralização, trabalho em equipe, segurança, criatividade, procura por inovações, co-operação, dentre outros. Neste sentido, identificamos profundas contradições entre a defesa desses princípios e a indução à competitividade, ao individualismo, a busca do sucesso por meio de diferentes estratégias que se expressam em políticas educacionais.

Indagaríamos, ser participativo, cooperativo e ter espírito de equipe e, ao mesmo tempo, individualista e competitivo, é possível?

Na reforma dos anos 1990, a descentralização também aparece com um dos seus eixos principais. Esta reforma flexibiliza tanto a administração pública, que dá abertura para o ingresso de novos protagonistas na efetivação dos serviços prestados à população. Exemplo disso, é o advento da separação da atuação pública, entre atividades exclusivas e as não-exclusivas do Estado, nessas últimas se enquadram a educação, a saúde, a pesquisa científica, dentre outras, que serão transferidas para o setor público não-estatal e a produção de bens e serviços para o mercado. Ficando assim 3 entes: O Estado, o público não-estatal, representado pelas ONGs, OS, OSCIP ( o Terceiro setor) e o mercado. Outro fator importante é a separação entre a formulação e a execução das políticas públicas (BRESSER PEREIRA, 1999).

Para nós, tal inovação enaltecida e amplamente justificada pelo Ministro Bresser Pereira, à época do governo do presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, é a nosso ver uma de suas maiores fragilidades e perversidade para os direitos de cidadania, contemplados na Constituição Federal de 1988 e representados pela garantia do alargamento dos serviços públicos no atendimento à população e a realização de pesquisas científicas.

Ora, outras áreas até poderiam ser patrocinadas por empresas ou grupos privados ou até mesmo instituições ligadas ao terceiro setor, mas nas áreas sociais, sobretudo, na educação, saúde e pesquisa refflitamos, quem investiria em pesquisas básicas, sem perspectiva de imediata utilização prática?. Que liberdade os pesquisadores teriam para fazer seus projetos, com o atrelamento aos parceiros, pois quem financia decide, segundo suas necessidades e propósitos? Além disso, nos serviços prestados à população, tem-se necessidade de transparência e permeabilidade à participação, para que a sociedade tenha condições de exercer o controle social das ações públicas. Quais os mecanismos de que dispõem aquela para tal exercício democrático?

Atente-se, ainda, para o fato de que a descentralização no discurso oficial é considerada como forte indutora da democratização da gestão, ao abrir espaços de autonomia para as instituições públicas, como o advento de novos instrumentos, como os contratos de gestão Decreto 137/91 e depois com Emenda Constitucional nº 19/98. Até pode ser, desde que sejam garantidas algumas condições, que vão desde a maior transparência das decisões, aproximação da sociedade civil e Estado, com o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle social (LOBO, 1990). Tal controle entendido numa perspectiva de uma intervenção mais institucionalizada de fiscalização da ação pública, por meios de órgãos especialmente constituídos para tal fim, como os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF – CACSs, cuja atuação se reporta à execução, embora com alguns problemas já existe em funcionamento. Defendemos uma outra concepção e configuração que se contrapõe a esta, na perspectiva de considerar:

a participação da sociedade na formulação, no acompanhamento e na verificação das ações da gestão pública na execução de suas políticas, avaliando seus objetivos,

processos e efeitos, para o exercício efetivo da cidadania (SANTOS, 2009, p. 109).

Enfatizamos a possibilidade da democracia direta e do controle social, na perspectiva da descentralização das formas de controle interno, denominados de clássicos burocráticos para outros feitos pela sociedade. Aliás, o Ministro Bresser Pereira (1999, p. 6) diz claramente e tenta demonstrar as diferenças existentes entre a Reforma Weberiana da reforma dirigida por ele. A esse respeito, consideramos importante fazer uma discussão, a partir da própria burocracia.

## A BUROCRACIA COMO PARTE DO SISTEMA DE DOMINAÇÃO

Como já evidenciamos, no Brasil, podemos situar a burocracia na administração pública de forma mais sistematizada a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas, em 1936, com a reforma administrativa do Estado, considerada por alguns autores (ISMAEL, 2007) como um marco na modernização do Estado brasileiro. Em 1967, à época da ditadura militar e civil tivemos mais uma Reforma Administrativa, Decreto-Lei nº 200 em nome da desburocratização do Estado e, depois no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, na qual nos deteremos, haja vista a limitação deste artigo. A primeira conseguiu implantar a burocracia, a segunda tentou desburocratizar mas não conseguiu e a última ainda, em fase de consolidação, conseguiu fazer algumas mudanças importantes na administração do Estado, conforme veremos a seguir.

A Reforma dos anos de 1990, que foi implementada por conta da substituição de um administração burocrática, patrimonialista e corporativista para outra denominada de gerencial, em nome da modernização do Estado, para torná-lo mais ágil, eficiente e poder atender aos interesses públicos (BRESSER PEREIRA, 1998).

Segundo os reformadores, como Bresser Pereira (2001), um dos maiores problemas do Estado ineficiente é a burocracia, daí a necessidade de sair-se da administração pública burocrática, que emperra, dificultando o andamento dos serviços para administração pública gerencial, que permite flexibilizar, agilizar, para melhorar assim o atendimento do cidadão.

Precisamos desse modo, compreender a burocracia, suas determinações, seu movimento, começando, a conceituá-la, como: uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência no alcance dos objetivos (WEBER, 2004). Para que o aparato burocrático do Estado moderno burguês funcione há necessidade de um conjunto organizado de fatores combinados, estabelecidos em documentos escritos, como: i) distribuição fixa de atividades; ii) os poderes de mando fixados por meio de regras específicas e iii) pessoas com qualificações determinadas para realização das atividades (profissionalização).

Tais fatores são indispensáveis para o exercício da dominação, ou melhor, para o Sistema de Dominação. Portanto, em tese, a administração burocrática se assenta em normas, regras, regulamentos, regimentos e outros – critérios impessoais, aplicáveis a todos indistintamente.

Weber (2005, p. 213) se referindo à burocracia diz:

Ela desenvolve sua peculiaridade específica, bem-vinda ao capitalismo, com tanto maior perfeição quanto mais se “desumaniza”, vale dizer, quanto mais perfeitamente consegue realizar aquela qualidade específica que é louvada como sua virtude: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos sentimentais, puramente pessoais e, de modo geral, irracionais, que se subtraem ao cálculo, na execução das tarefas oficiais.

A burocracia faz parte do Sistema de dominação do Estado para se manter e se reproduzir, não sendo aquela um modelo de administração. As formas de dominação tem sido vitais para garantir: [...] *ao capitalismo as possibilidades de sua existência*, segundo Weber (2004, p. 517). Observe-se que nossa CF cidadã está baseada na estrutura Weberiana de poder, em relação à Administração Pública: Art. 37, por exemplo, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, concurso público para ingresso em cargo ou emprego público, uma estrutura organizacional hierárquica, dentre outros.

Marx (1978) demonstra como se originou o Estado burguês moderno e a máquina governamental (aparelho burocrático) necessária para a dominação por parte da classe burguesa, portanto, já anuncia a discussão sobre a burocracia estatal, ao desenhar o Estado francês do período 1848 a 1851, como Estado centralizador, controlador, regulador

e tutelador da sociedade civil por meio de seu poder executivo, como se verifica abaixo:

Torna-se imediatamente óbvio que em um país como a França, onde o poder executivo controla um exército de funcionários que conta mais de meio milhão de indivíduos e portanto mantém uma massa de interesses e de existências na mais absoluta dependência; onde o estado enfeixa, controla, regula, superintende e mantém sob tutela a sociedade civil, desde suas mais amplas manifestações da vida [...] onde através da mais extraordinária centralização, esse corpo de parasitos adquire ubiquidade, uma onisciência [...] Mas é precisamente com a manutenção dessa dispendiosa máquina estatal em suas numerosas ramificações que os interesses materiais da burguesia francesa estão entrelaçadas de maneira mais íntima (grifo do autor) (MARX, 1978, p. 58-59).

Ora, foi para romper com este Estado burocrático no Brasil *mutatis mutandis*, que foram implementadas as reformas orientadas por Bresser Pereira, a partir de um discurso ideológico de modernização do aparelho estatal, numa perspectiva denominada de “new managerial public” (nova gestão pública), denominada como gestão gerencial, que veio para dar maior agilidade e imprimir qualidade ao atendimento por parte do Estado e se assenta em determinados princípios mercadológicos, como: eficiência, flexibilidade, qualidade total, controle de resultados (desempenho), próxima do cidadão-cliente (nem todos são clientes), descentralização, dentre outros, um novo modelo de administração pública. E, ao contrário, do propalado, pode-se afirmar como Gurgel (2008, p. 14) que:

Hoje, há novas e crescentes esferas da vida social e da vida pessoal que foram alcançados pela lei e pelo aparato administrativo decorrente dela, isto é, se burocratizaram. É o caso da esfera ambiental e do círculo da família, hoje regido por leis que não mais permitem a livre degradação do ambiente natural, nem o comportamento familiar desmedido, onde a violência doméstica [...] introduzindo procedimentos que imprimem mais agilidade ao atendimento. Estes procedimentos são objeto de leis, normas, regulamentos que reburocratizam as práticas de administração pública. É exemplo disto, a introdução da Informática na esfera pública [...]



A despeito dessas tentativas de reformas brasileiras (dos anos trinta, sessenta e e noventa), expressarem a necessidade de modernização das estruturas de poder e da sua organização, elas se concretizaram de forma diferente. A primeira foi realizada buscando romper com práticas patrimonialistas na administração do Estado brasileiro, inaugurando o Estado racional legal burocrático, que a nosso ver representou em termos de proposta algum avanço, porque no capitalismo o cidadão precisa ter direitos garantidos para alguma salvaguarda e a burocracia, em termos, impessoaliza as relações e em tese permite o mesmo tratamento a todos. As de 1967 e 1995 foram implementadas para desburocratizar o Estado centralizador e também romper com o patrimonialismo, embora alguns caracterizem a dos anos noventa como pós-burocrática, com o que não concordo, porque pelo contrário, ela o reburocratiza.

A reforma dos anos noventa trouxe algumas conquistas como: i) alargamento dos espaços de participação da sociedade civil, com a criação dos colegiados gestores multipartites, como Conselhos Tutelares, Conselhos de Alimentação Escolar, dentre outros; ii) a agilização de alguns serviços públicos; iii) descentralização financeira dos órgãos do Sistema para a ponta da execução, por meio de alguns programas governamentais e, especialmente iv) o portal da transparência, já expandido em 2010 para as Prefeituras das cidades visibilizarem as contas públicas.

Podemos dizer que as três reformas tiveram como pontos em comum romper com o patrimonialismo, sendo que a última do governo FHC pretendia superar o corporativismo, especialmente, de parte do corpo funcional e implantar a gestão gerencial. Ainda que se tenham alguns pequenos avanços, o Estado continua com traços patrimonialistas e burocráticos fortes.

Portanto, longe de superar a burocracia, elevam-se os procedimentos ditos burocráticos, com a introdução de inovações, que são estabelecidas, por meio de regras, de normas escritas. Ademais, é preciso considerarmos que a Burocracia não é um modelo de gestão, mas parte intrínseca de um Sistema de Dominação, importante para sua manutenção e ampliação. Nessas relações, foram incorporados novos atores, por meio das chamadas parcerias.

## O PÚBLICO NÃO-ESTATAL POR MEIO DAS PARCERIAS: NOVOS PROTAGONISTAS NA RELAÇÃO PÚBLICO E PRIVADO

Voltando à questão do público não-estatal como um dos pilares no discurso da gestão gerencial. Sabemos que nestes tempos, uma parcela da sociedade civil mudou de algum modo, tornando-se um pouco mais organizada e em condições de exercer algum controle público sobre o Estado, mas ainda é muito pouco.

Nesse particular, precisamos intermediar a discussão enfatizando que há diferenças significativas entre as próprias organizações da sociedade civil, cujos perfis são muitas vezes radicalmente divergentes, distanciando-se uma das outras, sendo portanto, bastante heterogêneas, política e socialmente. Por exemplo, não se pode comparar instituições como o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Rio de Janeiro), o DIEESE, as diversas fundações de empresas privadas (até mesmo dentre elas), o MST (Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra), os movimentos ecológicos e a União Democrática Ruralista. O único ponto em comum dentre todas elas é pertencerem à esfera privada, enquanto organizações não governamentais. Vejam-se que, em geral, falam-se em movimento de lutas da sociedade civil, como se toda ela fosse homogênea, quando se deveriam tratar de lutas na sociedade civil.

Um problema nos inquieta, o que efetivamente é este público. No sentido consagrado dicionarizado significa, aliás pode ser usado como adjetivo, qualificando algo, aí seu significado é de “relativo à governança de um país; que serve para o uso de todos, o lugar da política, dentre outros. Como substantivo, o povo em geral.” Verifica-se que em todas as acepções se refere a todos, indistintamente. O termo “privado” significa particular.

Já as categorias “público e privado” possuem significados diferentes, dependendo da época, expressando concepções de mundo distintas. Na sociedade moderna, por exemplo, está relacionado à governança de um país, ao poder público, ao Estado, portanto, o conceito de Estado, que trabalhamos neste texto, é de instituição criada na modernidade para administrar a sociedade capitalista, é na perspectiva de Marx (1982, p. 97-98), como:

Forma de organização que os burgueses necessariamente adotam, para a garantia recíproca de sua propriedade e de seus interesses; [...] É a forma na qual os indivíduos da classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época.

Para Engels (2005, p. ) -:

[...] um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da 'ordem'. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela e distanciando-se cada vez mais, é o Estado.

Para tentar costurar a discussão, buscaremos enveredar pela história recente do Brasil para compreendermos as origens dessa nova pauta em que se inclui necessariamente o papel das Organizações Não-Governamentais - ONGs e do QUASE-MERCADO<sup>2</sup>, como uma proposição adequada àquelas organizações, que, não integram o mercado, “nele disputariam”, segundo suas características, e tendo como vantagem não se pautar pelas taxas de lucro, podendo ser muito mais eficientes e produtivas (ADRIÃO, 2001), como uma alternativa de mitigação da crise estrutural vivida pelo capitalismo moderno hegemônico no mundo, na sua fase de reestruturação produtiva. Não concordo com tal designação, pois em nosso modo de ver, ou é mercado ou não é, porque mesmo sem pertencer formalmente ao mercado, aquelas organizações se movimentam em torno de ganhos econômicos, seja pela marca a elas imputada, seja pela divulgação de seus atos, que ajudariam a elevar sua lucratividade.

---

2. [...] a noção de “quase-mercado” que, tanto do ponto vista operativo, quanto conceitual, diferencia-se da alternativa de mercado propriamente dita, podendo, portanto, ser implantada no setor público sob a suposição de induzir melhorias[...] PORTELA, Educ. Soc., Campinas, vol. 24, n. 84, p. 873-895, setembro 2003 Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

Consideramos uma articulação frágil e limitada para dar conta da complexidade da questão do Terceiro Setor, porque envolve instituições e organizações variadas que diretamente podem não visar lucros, mas no limite, o essencial para algumas é justamente a expansão de seus consumidores, como é o caso, por exemplo, dos programas de responsabilidade social desenvolvidos por grandes empresas. Além do que reduzem a ideia de público a duas categorias apenas, a dos consumidores e dos empregados de suas empresas.

O processo de reestruturação produtiva e disseminação de uma nova configuração do liberalismo (denominado neoliberalismo), a partir do final dos anos oitenta, em decorrência de crise do sistema capital, revelam matizes e contradições próprias, como: ao mesmo tempo em que se tem a globalização dos mercados de bens e de fluxos financeiros, como uma decorrência da ampliação e expansão do capitalismo e a exacerbação da concorrência, verifica-se na difusão do neoliberalismo, um discurso de anti-Estado. Aparente e contraditoriamente, percebe-se a implementação de políticas estatais que sustentam a desregulamentação de critérios de concorrência e de direitos sociais, sem as quais talvez o capital não conseguisse tanto sucesso, conforme já vimos neste texto.

Falar em Estado, e defender o espaço público passou a ser quase uma blasfêmia, porque tudo com maior eficiência, eficácia e produtividade e qualidade, está centrado no empreendimento e gestão privados, propondo inclusive algo denominado “terceira-via”\*\*, que funcionaria como uma alternativa ao neoliberalismo. São criadas estratégias híbridas para superação da crise do Estado, pois, ao mesmo tempo que seus defensores endeusam o mercado, dizem que as soluções se encontram numa outra opção entre o Estado e o mercado. Foi uma verdadeira satanização do público-estatal, como se pode verificar no Plano Diretor de Reforma do Estado - PDRAE encaminhado pelo ex-Ministro Bresser Pereira e outros documentos:

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).

Não nos cansamos de repetir, impenitentemente o que diz Mészáros (2003, p. 29),

[...] Apesar de todos os protestos em contrário, combinados com fantasias neoliberais relativas ao “recuo das fronteiras do Estado”, o sistema do capital não sobreviveria uma única semana sem o forte apoio que recebe do Estado.

Em decorrência da situação de carências acentuadas vividas pelos segmentos menos favorecidos, ao lado da elevação dos níveis de violência, da depredação da natureza e dos valores humanizantes, como a ética, a responsabilidade, a justiça e a solidariedade, esta última hoje entendida muito mais como uma disposição altruísta, voluntarista, da boa vontade do indivíduo, de uma organização ou empresa. Houve, portanto, um deslocamento de uma solidariedade social (responsabilidade social) politizada para outra representada pelas Organizações Não-Governamentais.

Alguns ideólogos da emergência do Terceiro Setor (FERREIRA E VELOSO 2006), BRESSER PEREIRA (1998) recomendam como remédio poderoso para superação da crise do Estado, a participação solidária como a única chance para que todos se unam em benefício do bem comum, onde cada um deve fazer sua parte, a partir da recontextualização de conceitos como **participação, controle social, autonomia, descentralização**, há muito buscados pelas esquerdas brasileiras, capturando assim até alguns intelectuais antes altamente críticos, que a discordância hoje, chega a ser um desafio ou algo ultrapassado. No caso específico da educação, vejamos o que dizem tais defensores:

Uma forma de introduzir mecanismos de incentivos no sistema público de educação e, com isso, elevar sua eficiência, é através de parcerias público-privadas. A ideia

básica é combinar a eficiência do setor privado com a característica do setor público de dar acesso a todos, particularmente aos mais pobres. Um outro aspecto muito importante dessas parcerias é que elas criam um mecanismo de competição por recursos públicos que, por sua vez, gera incentivos para um melhor desempenho das escolas públicas (FERREIRA & VELLOSO, 2006 p. 1)

Com base em muitas análises de estudiosos brasileiros (ANTUNES, 2002 FERNANDES (1994) e estrangeiros (BARROSO, 2005; MONTÃO (2002) e como resultado de nossas pesquisas, podemos enfatizar que o mais grave de tudo isso, é o **empobrecimento do campo político uma das poucas possibilidades para a luta por melhores condições e transformação da sociedade**, porque aos benfeitores só se agradece civilizadamente, sem necessidade do embate, da luta, gerando uma figura passiva e não um cidadão participativo.

Sai-se do campo da luta política pela cidadania efetiva e justiça social para um ativismo civil voltado para a solidariedade social, com dia e hora marcadas, despolitizada, bem diferente, portanto, do movimento de luta pelos direitos sociais, porque estes se exigem, o que entendemos como uma das poucas saídas para superação da sociedade de mercado.

Sabe-se que hoje, no Brasil, as ONGs vêm substituindo algumas ações do Estado, sobretudo na área da educação e da saúde pública, que são responsabilidade do Estado, prescritas em lei. A sociedade civil organizada está atuando no campo da solidariedade, da responsabilidade social, no campo da filantropia, do altruísmo. Aliás, este sentido de justiça social é um produto da crise do capital e tem a ver muito mais com interesses comerciais particulares.

Para Marx (1982), a expressão sociedade civil surgiu no século XVIII e é ao mesmo tempo, fonte e expressão do domínio da classe burguesa e que depois a organização que resulta do intercâmbio e relações e que constitui em qualquer época as bases do Estado foi também designada pela mesma terminologia. Portanto, Gramsci (1984) aponta noutra direção afirmando que a sociedade civil, contraditoriamente, nas suas formas de organização, pode participar da construção da hegemonia para as classes subalternas. Entendida como partes da sociedade que se constituem em função de seus interesses (*trincheiras*) como partidos. É neste sentido que

procuraremos desvelar a relação entre o público não-estatal e gestão escolar democrática, começando por fazer um recorte histórico.

A luta pela democracia no Brasil dos anos de exceção se pautava nas formas clássicas de exercício da cidadania política, por meio de partidos políticos e eleições diretas, como se isso bastasse para se ter uma sociedade democrática, onde os sujeitos pudessem participar do processo de decisão sobre seus destinos, sobretudo aqueles que sempre estiveram excluídos da participação e, conseqüentemente pudessem ver atendidas as demandas por políticas públicas. Além disso, as esquerdas entraram despreparadas na luta política dos anos oitenta, sem possuir um projeto nacional, em contraposição ao processo hegemônico neoliberal, sem se dar conta de que a democracia de mercado não distribuiu riquezas e nem garante os direitos de cidadania.

Com a ampliação da abertura democrática, via eleições de prefeitos e governadores supostamente comprometidos com o projeto democrático, as contradições e ambigüidades dessas forças eclodiram, dada a variedade de interesses, agora mais visíveis entre atores de diversas matizes político-ideológicas. As respostas que a sociedade desejava não tinham condições de ser dadas. As demandas sociais expressas pelo conjunto dos trabalhadores e da classe empresarial se chocaram por representarem interesses opostos, até então não revelados no movimento de oposição ao regime ditatorial, de vez que todas as correntes de oposição se uniam em um mesmo bloco.

Os diferentes atores aliados na luta pela democratização brasileira, até meados dos anos 1980, com a volta das eleições diretas, garantia dos direitos civis se distanciam e se expressam pelos seus interesses: os “empresários progressistas” não vêm razões para qualquer cooperação; o “sindicalismo autêntico” passa a se ocupar de suas questões corporativas diante à precarização crescente do trabalho (COSTA, 2002) e ao desemprego estrutural.

Até mesmo dentro da própria sociedade civil mais ampla, seus diversos segmentos demonstram e expressam interesses diferenciados nem sempre compatíveis ou quase sempre incompatíveis entre si, como o movimento ecológico, o movimento dos negros, das mulheres, dos trabalhadores rurais e dos ruralistas, como já evidenciamos. Cada vez mais se visibilizando as disputas de projetos que se contrapõem, ainda que com discursos às vezes, similares.

A sociedade civil transformada ideologicamente em **Terceiro Setor**, assim, passou a fazer parte das agendas de discussões a partir dos anos noventa, com a reestruturação capitalista no Brasil, ingressando neste por meio das prescrições do Consenso de Washington<sup>3</sup>, para publicização, enquanto transferência de questões públicas de responsabilidade do estado para a esfera privada (MONTAÑO, 2002).

Tais orientações se materializaram em reformas, que no Brasil a partir dos anos 90 foram direcionadas pelo Ministro Bresser Pereira, que defende ardentemente o projeto do governo. Para operacionalizar a denominada publicização, foram definidas centralmente três medidas, como parte das reformas, consideradas por ele como indispensáveis para seus objetivos: a descentralização, a organização social e a parceria (BRESSER PEREIRA, 1998).

Nosso foco neste trabalho são as parcerias na educação, em particular, com as escolas públicas do Pará (num total de 02 sendo uma em Altamira e outra em Santarém), a partir de estudos e pesquisas realizadas sob nossa coordenação, no período de 2008 a 2011, como parte de um projeto nacional financiando pelo CNPq e coordenado por Thereza Adrião e Vera Peroni. Do conjunto das análises dos resultados das parcerias em 1 escola da amostra, onde já concluímos a pesquisa, podemos dizer que: As dificuldades decorrentes da celebração da parceria são assim sintetizadas: i) a não participação dos professores na definição da parceria em virtude de não terem sido chamados; ii) intensificação do trabalho docente e rígido controle sobre eles iii) Excesso de exigências e responsabilidades para os diretores, coordenadores, professores, alunos e a própria SEMEC sem a correspondente melhoria salarial; iv) as escolas com perfis diferenciados foram consideradas numa perspectiva de padronização de suas atividades, a partir das novas orientações da parceria com Instituto Ayrton Senna.

Outros resultados que rebateram na Escola: i) apesar da Escola da amostra não ter conseguido cumprir a meta de aprovação dos seus alu-

---

3 Expressa-se por intermédio de um conjunto de princípios de desenvolvimento econômico, enquanto recomendações aos países. São 10 seus princípios de política econômica, sintetizados em orientações políticas: reformas macroeconômicas incluindo a fiscal; racionalização e controle dos gastos públicos; liberação financeira; liberação de importações, redução de tarifas alfandegárias; incentivo a indústrias competitivas; estímulo à iniciativa privada, por meio das privatizações e investimentos diretos; desregulamentação e garantias de direito de propriedade.



nos, no ensino fundamental estipulada pelo IAS que era de 95,0%, saiu de um patamar de 63,3%, em 2000, para 70,1% em 2006, o que para nós representa um avanço significativo; ii) a reprovação também sofreu um pequeno decréscimo, de 26,7% para 19%.

Em termos quantitativos, o Programa está servindo para melhorar os índices escolares. Em 2000, havia 13 professores só com formação inicial de normal/magistério e 14 com licenciatura plena, o que representava 51,85% do total de professores da Escola. Em 2006, tal contingente passou para 23 (85%) representando assim uma elevação de 33,33%. Tal fato pode ser decorrência de uma política de formação da Secretaria Municipal de Educação -SEMEC-Altamira, induzida pela parceria com IAS. A Prefeitura fez convênio com a Universidade Federal do Pará com formar seus professores, como resultado de uma política nacional de formação docente com recursos do Fundo de Manutenção Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, havendo uma elevação do quadro de professores com formação superior em 40%, o que passou a representar um percentual de 87,8% do quadro total (no período de 2000 a 2006); v) melhorou também o IDEB - Índice de Desenvolvimento da educação básica, em 2007, de 4,2 nos anos iniciais e 4,3 nos finais, superiores aos índices do Pará e quase no mesmo patamar dos relativos à rede municipal: vi) a dificuldade de padronização da gestão como supõe o IAS em regiões do tipo amazônico tal como no município de Altamira.

A diversidade cultural a exigir atendimento diferenciado (escolas indígenas de diversas etnias), a dificuldade de acesso pelo fluxo de marés (secas e cheias) e mesmo a escassez de recursos e o isolamento de algumas localidades a grandes distâncias da sede do município contribuem para dificultar a “modernização” da gestão de forma a padronizar o atendimento e os resultados (SANTOS e GUTIERRES, 2010).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pudemos verificar ao longo do artigo, tivemos pelo menos três reformas administrativas no Brasil, que podem ser consideradas como um marco importante na conformação atual do Estado. A primei-

ra denominada de burocrática, porque implantou um novo modelo de Estado, o racional-legal burocrático. A segunda dos anos 1960 foi estabelecida em nome da desburocratização e a terceira dos anos de 1990 também teve como um dos seus principais argumentos romper com a burocracia, com o patrimonialismo, com o atraso, com a ineficiência e improdutividade da máquina estatal, com a defesa de um modelo de administração pública denominada de gerencial, afinada com princípios do mercado, em nome da maior eficiência, agilidade e modernização, incorporando a presença de novos protagonistas na relação Estado e sociedade, nas atividades consideradas não exclusivas do Estado, onde se inscrevem a área social, em especial a educação e a científica, por intermédio das parcerias público-privadas.

Neste sentido, temos observado que as parcerias firmadas na educação do Pará, por exemplo, não vem demonstrando ganhos em termos de democratização das relações de poder, nem ampliação dos direitos de cidadania. Ao contrário, estão em tese reforçando o individualismo, a competição, embora em termos quantitativos tenha conseguido alguns ganhos: melhoria dos índices de aprovação, do IDEB, elevação do contingente de professores com formação em nível superior. Este último, a nosso ver, decorre mais da política nacional de formação docente via Fundos constitucionais, como o FUNDEF/FUNDEB.

**Recebido em: setembro de 2011**

**Aceito em: novembro de 2011**

## REFERÊNCIAS

BARROSO, João. **Políticas educativas e organização escolar**. Lisboa-Portugal: Universidade Aberta, 2005.

BRASIL, Ministério da Educação. **Resolução FNDE/CD nº 3, de 04/03/1997**. Brasília: FNDE, 1997.

\_\_\_\_\_. Informativo nº 1 de 2002 PDDE. **Orientações básicas sobre: processos de adesão ao PDDE e de habilitação das UEx**: a elaboração e encaminhamento de prestação de contas. Brasília: FNDE, 2002.

- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995**. In Revista do Serviço Público, 50(4), 1999, p. 5-30
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Estado patrimonial ao gerencial** In Pinheiro, Wilheim e Sachs (orgs.), **Brasil: Um Século de Transformações**. S.Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259.
- COSTA, Sérgio. **As Cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- BORON, Atilio. **El Estado y las “reformas Del Estado orientadas AL mercado”. Los “desempeños” de La democracia em America Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada**. São Paulo: Cortez Editora, 2003, p. 19-67.
- ENGELS, F. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. Tradução Lars Affonso. 2005
- FENANDES, Rubem César. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume – Dumará, 1994.
- FERREIRA, Sérgio Guimarães e VELLOSO, Fernando. **PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM EDUCAÇÃO**, julho de 2006, disponível em [www.fgv.br/educacao/parcerias\\_publico\\_Privada\\_emEducacao](http://www.fgv.br/educacao/parcerias_publico_Privada_emEducacao). Acesso em 08.08.2009.
- GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da História**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981. 4ª edição.
- \_\_\_\_\_. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.
- GIDDENS, Anthony. **A terceira via e seus críticos**. Tradução de Ryta Vinagre. São Paulo: Editora Record, 2001.
- MARX, ENGELS. **A Ideologia Alemã**. Tradução de José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. 3ª edição. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1982.
- \_\_\_\_\_. **O 18 Brumario e cartas a Kugelmann**. Tradução Leandro Konder. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- MEC. **Dinheiro Direto na Escola**. Acesso em 26.05.03. [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br) /Secretaria de Educação Fundamental. **Como montar uma unidade executora**. Brasília: impresso, s/d.
- MÉSZÁROS, István. **A necessidade do controle social**. Tradução Mário Duayer. São Paulo> Ensaio, 1987.
- MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.
- NETO, Antonio Cabral e ALMEIDA, Maria Doninha. **Educação e Gestão descentralizada: Conselho Diretor, Caixa Escolar, Projeto Político-Pedagógico** . *Em Aberto*. V. 17, n. 72, Brasília: INEP, 2000.

PAOLI, Maria Célia. **Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil**. SANTOS, Boaventura de Souza. (org.) Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p.373-418.

PORTELA, Romualdo de Oliveira; SOUZA, Sandra Zakia Lian. POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO E QUASE MERCADO NO BRASIL. In **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 24, n. 84, p. 873-895, setembro 2003. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 08.09.09.

SADER, Emir. Brasil: Crise e destino: entrevista com pensadores contemporâneos, São Paulo: Editora Expressão Popular, 2000.

SANTOS, Terezinha Monteiro dos, GUTIERRES, Dalva Valente. Relatório final da pesquisa no Pará: **Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional**. Belém: Observatório/UFPA Impresso, maio de 2010. 31 p.

SILVA, Silvana Pereira da. **As múltiplas relações entre o IAS e seus aliados: parcerias ou negócios?** Texto elaborado para apresentar em reunião nacional da pesquisa em Vitória - ES impresso, julho de 2009.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília-DF: Editora UnB. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. v. 2, p. 187-356 e 517-568.