



Presença da Nova Gestão Pública na educação básica do Distrito Federal - 2007-2020

Presence of the New Public Management in Basic Education in the Federal District—2007-2020

Presencia de la Nueva Gestión Pública em La Educación básica de Distrito Federal—2007-2020

Maria Abádia da Silva¹
Universidade de Brasília

Ricardo Gonçalves Pacheco²
Universidade de Brasília

Resumo: O artigo analisa circunstâncias históricas que gestaram a Nova Gestão Pública (NGP), seus fundamentos, finalidades e características, na esteira da expansão das políticas neoliberais conduzidas por grupos econômicos, empresários e governos neoconservadores ávidos por crescimento econômico. Amparado nas produções científicas de portais eletrônicos e na legislação federal e distrital considera que as instituições sociais estão sendo reestruturadas sob a lógica da racionalidade, da flexibilidade, da competitividade e da privatização nos serviços públicos. Aponta que no Distrito Federal governo e entusiastas dos princípios empresariais na Educação Básica adotaram mecanismos jurídicos, políticas de regulação e parcerias público-privadas que coexistem com os valores e princípios democráticos.

Palavras-chave: Educação Básica. Gerencialismo. Gestão da Educação no Distrito Federal. Parcerias público-privado.

Abstract: This articles analyses historical circumstances that produced the New Public Management (NPM), its foundations, purposes and characteristics, guided by the expansion of neoliberal policies under taken by economic groups, entrepreneurs and neoconservative government eager for economic growth. Based on scientific productions of electronic portals and both federal and distrital legislations, we consider that social institutions are being restructured based on the logics of rationality, flexibility, competitiveness as well as in the privatization of public services. We point out that the Federal District government and enthusiasts of entrepreneurial principles on Basic Education have adopted legal mechanisms, regulatory policies and public-private partnerships that coexist with democratic values and principles.

Keywords: Basic Education. Managerialism. Education Management in the Federal District. Public-Private partnerships.

Resumen: El artículo analiza las circunstancias históricas que generaron la Nueva Gestión Pública (NGP), sus fundamentos, propósitos y características, sostenido por la expansión

¹Professora Titular da Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal. E-mail: abadiaunb@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5389894947596066>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8605-3805>.

²Professor da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF) e doutorando na Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal. Brasil. E-mail: prof.ricardopacheco@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6667747935519924>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5014-2929>.

de las políticas neoliberales implementadas por grupos económicos, emprendedores y gobiernos neoconservadores ávidos por crecimiento económico. Apoyado en producciones científicas de portales electrónicos y legislación federal y distrital, se considera que las instituciones sociales se están reestructurando bajo la lógica de la racionalidad, la flexibilidad, la competitividad y la privatización de los servicios públicos. Se señala que en el Distrito Federal el gobierno y los entusiastas de los principios empresariales en Educación Básica han adoptado mecanismos legales, políticas regulatorias y alianzas público-privadas que conviven con valores y principios democráticos.

Palabras clave: Educación Básica. Gerencialismo. Gestión Educativa em el Distrito Federal. Asociaciones Público-Privadas.

Recebido em: 1 de julho de 2021

Aceito em: 24 de setembro de 2021

Introdução

Sob uma democracia representativa marcada por desigualdades sociais, de 1990 em diante, as instituições sociais e os serviços públicos de responsabilidade do Estado estão sendo confrontados pela complexa burocracia técnico-racional, que exige formas mais ágeis e flexíveis na administração pública. As tecnologias da informação e comunicação, e os múltiplos interesses econômicos e financeiros colocaram em circulação acordos, tratados e convenções que fizeram emergir a *New Public Management* (NPM) com mudanças nas funções do Estado capitalista, e desse com o setor empresarial mercantil e as organizações sociais.

No âmbito internacional, as bases econômicas neoliberais requeriam atos de austeridade que foram traduzidos em duas frentes: uma oriunda do Reino Unido, no mandato de primeira ministra Margareth Thatcher (1979-1990), propôs a separação entre as atividades de planejamento e execução, flexibilidade, parcerias público-privadas, terceirização de serviços públicos, automação, agilidade, competitividade, eficácia, eficiência, desempenho e resultados; a outra, dos Estados Unidos, sob a presidência de Ronald Reagan (1981-1989), também propôs transformar as instituições públicas em serviços mais racionais, flexíveis e competitivos. Na esteira dos princípios neoliberais, grupos financeiros, filantropos e conglomerados empresariais, juntamente com os governos neoconservadores, reordenaram as regras para impulsionar o crescimento econômico. No governo dos dois países, Inglaterra e Estados Unidos, havia sinais visíveis de que barreiras burocráticas, lentidão administrativa de serviços públicos de educação, saúde e segurança, que eram precários e ineficientes, tornaram-se impedimentos para negócios rentáveis.

No Brasil, desde 1995 persistem algumas tentativas de modificar as relações da administração federal com as instituições sociais públicas, com a finalidade de desburocratizar,

regular e flexibilizar serviços, ações e legislação constitucional. Esse processo, materializado na reforma do Aparelho do Estado, implicou em mudança da concepção do Estado e em sua relação com o setor privado mercantil, pois se exigia modernização, adoção de mecanismos de racionalidade técnica, privatização, responsabilização de agentes públicos, adoção de parcerias público-privadas, contratos de gestão empresarial, além da provisão de recursos financeiros estatais conectados com desempenho, resultados e metas a serem alcançadas.

Assim, parte-se desse movimento econômico, jurídico e político que carrega e executa o projeto econômico-hegemônico das grandes corporações e conglomerados empresariais na busca de outros nichos de mercado, para, nas circunstâncias históricas, compreender quais princípios empresariais foram incorporados na gestão das instituições sociais públicas, e tomados como *novo ethos*, com prioridade para a gestão da Educação Básica pública no Distrito Federal.

Em termos metodológicos, a produção científica sobre a Nova Gestão Pública (NGP) foi buscada no Portal da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) e no Portal de Periódicos *Capes* com um recorte temporal entre 2007 e 2020. O objetivo dessa busca foi apreender, numa perspectiva crítica e dialética, como grupos e redes empresariais, fundações, institutos, conglomerados transnacionais e organizações sociais ensejam ampliar mercados e investimentos na Educação.

Em seguida, priorizou-se a legislação Federal e Distrital e documentos oficiais que: i) expressam parte de uma realidade e não seu todo, isto é, expressam as circunstâncias históricas; ii) são resultantes de um intrincado jogo de forças entre grupos dirigentes que conseguem impor seus interesses; e iii) podem apontar aquilo que não está registrado, mas que integra o movimento real, concreto.

Assim, o artigo está estruturado em duas seções: na primeira problematizam-se os fundamentos, finalidades e características da Nova Gestão Pública, ressaltando sua gênese e conformação na administração pública federal, com prioridade para a gestão educacional; na segunda, analisam-se as implicações e marcas no governo de José Roberto Arruda (2007-2010), da Nova Gestão Pública na Educação Básica pública do Distrito Federal.

Fundamentos, finalidades, princípios e características da NGP

Analisar as configurações da burocracia estatal, a chamada Nova Gestão Pública, remete à percepção de que algo novo e revolucionário foi germinado no âmbito do Estado. Entretanto, quando se recorre à literatura correlata, vê-se que ela chegou ao Brasil, nos anos 1990, com uma roupagem de vanguarda inovadora de sua legitimidade, cujos princípios são: eficiência, eficácia, transparência, racionalidade, flexibilidade e competitividade.

Nessas configurações, um marco a ser considerado foi, na virada do século XVII para o XVIII, a aritmética política do inglês William Petty (1623-1687), que exerceu influência na matematização do pensamento demográfico, de modo a estabelecer métodos quantitativos para direcionar as políticas mercantilistas, em meio a diferentes proposições que disputavam visões de desenvolvimento e de riqueza. O termo *aritmética política* tem origem em um tratado dos anos 1670 e publicado postumamente, em 1690, de autoria de William Petty, que havia sido secretário pessoal de Thomas Hobbes (1558-1679). Sob a concepção de ciência conduzida pelo método empírico de Francis Bacon (1561-1626) e das leis naturais, Petty criticou visões e relatos abstratos e defendeu formulações matemáticas e formas quantitativas, compartilhando a convicção de que a matemática deveria ser a base de todas as ciências racionais, de modo a tomar decisões de forma precisa (FRANCO, 2019).

Da estatística narrada à realizada, a aritmética política substituiu a máxima *governar para saber* por outra: *saber para governar*. Conforme Senra (1998), a arte de governar passou por aprimoramentos que tocaram seus diversos níveis, desde a racionalização ou enxugamento da própria estrutura burocrática, à adoção de técnicas mais precisas de interação entre administrador e administrados, regulador e regulados. A adoção de técnicas quantitativas mensuráveis permitiu ao governante identificar as fragilidades da estrutura de poder e controle, bem como trouxe maior precisão na sua relação com os governados. Esse movimento ensejou o mercantilismo e evoluiu dialeticamente na relação entre o Estado e o mercado liberal.

Em virtude da consolidação dos Estados capitalistas, a partir do século XIX, aliada às conquistas de novos e emergentes mercados, criou-se uma teia de relações impositivas capazes não só de adequar a administração pública aos interesses mercantis, mas de inundar a burocracia com os princípios do mercado. Esse salto temporal admitiu que a Nova Gestão Pública buscasse seus fundamentos no universo empresarial, mas não pode negar que a evolução deles foi apadrinhada, ainda na pia batismal, pelo Estado. Aqui, a categoria *totalidade* orienta a análise da NGP como uma estratégia trazida do mundo empresarial mercantil para a Administração Pública. À luz dessa categoria analítica, a percepção do todo e da parte, em um contexto político de economia neoliberal, significa compreender o movimento do Estado capitalista, que vai das estruturas de governos às entranhas empresariais e vice-versa.

Entende-se que as transformações que ocorreram no terreno institucional das relações econômicas, políticas e jurídicas fizeram florescer distintos modos e formas de organização dos empreendimentos privados, indústrias, bancos e bolsas de valores para, então, gerarem outras expectativas com a utilização de tecnologias da informação e comunicação, na produção, distribuição, circulação e consumo de mercadorias em distintos contextos e regiões. As necessidades humanas, convenções, invenções, e os desejos decorrentes desses modos de

organização foram e são traduzidos em outras mercadorias ou bens de consumo, que exigem ágil organização empresarial para fazer fluir lucros e rendas. Nessa circulação de bens, objetos e mercadorias, os mecanismos de atuação, baseados na competitividade, concorrência, flexibilidade, agilidade, eficiência e lucratividade, passaram a coexistir com os modelos burocráticos, confrontando as estruturas da administração estatal pública contemporânea. Contudo, impõe-se reconhecer que, dialeticamente, assim como a organização empresarial modifica a administração pública, está também pode fazer o caminho reverso, na medida em que impõe, mediante normas, novas condutas aos regulados.

Segundo Guerrero (1981, p.244), a Administração Pública “é a ação do Estado na sociedade, ação caracterizada pela dupla natureza da própria administração do Estado: direção administrativa e domínio político”. De qualquer maneira, no século XX, a administração pública evoluiu rumo à administração gerencial, não mais orientada pelo direito administrativo, mas pelos preceitos flexíveis da regulação. Os estudos de Guerrero (2004) indicam que a origem da NGP está no pensamento econômico neoclássico advindo sobretudo da Escola Austríaca, e pautado na Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*), a partir da Escola da Virgínia, com a influência da Escola de Chicago (DASSO JUNIOR, 2014). Assim, indaga-se: quais circunstâncias políticas e econômicas gestaram a nova Gestão Pública? Quais são as finalidades subjacentes a essa forma de organização da administração pública incorporada à administração brasileira? Quais mudanças ela introduziu na gestão da Educação Básica pública?

Em termos históricos, em 1991, Hood (1991) definiu a NGP a partir da conjunção de sete elementos: profissionalização da gestão nas organizações públicas; padrões de desempenho e medidas de avaliação com objetivos mensuráveis e definidos; ênfase no controle e nos resultados; desagregação das grandes unidades do setor público; introdução da competição no setor público; uso de práticas de gestão do setor privado; e ênfase na disciplina e na utilização dos recursos, corte de custos e maior eficiência.

Inspirados pelas teorias da administração moderna, de Peter Drucker (1909-2005), os estudos de Osborne e Gaebler (1992), nos Estados Unidos, sobre a reinvenção do Governo, contribuíram para disseminar o conceito de *publicchoice* como proposta de melhoria para a administração pública dos governos. Os autores constataram que o termo *burocracia* passou a abarcar novos sentidos, desde o foco nos resultados, racionalidade, eficiência na estrutura organizacional, até a obsessão pelos processos, organogramas, hierarquias, regras e regulamentos. Em decorrência, esse modelo de governo precisava ser reinventado à luz dos princípios da administração empreendedora, herdados do economista francês Jean Baptiste Say (1767-1832), voltando-se às inovações, parcerias público-privadas e novas perspectivas orçamentárias.

Para Osborne e Gaebler (1992, p. 19), do ponto de vista do *laissez-faire* de Say, empreendedor é aquele que “transfere recursos econômicos de uma área de menor para uma área de maior produtividade e maior rendimento. Em outras palavras, um empreendedor usa os recursos de novas maneiras para maximizar a produtividade e a eficácia”³. A cunhagem dos termos *Administração Pública Gerencial* (APG) e *Governo Empreendedor* (GE) articula-se com a ideia de modelos organizacionais flexíveis para melhorar a gestão pública (CÓSSIO, 2018). Observa-se que os governos neoliberais, na premência de reduzir recursos públicos, insistem na noção de eficácia, eficiência e racionalidade como sinônimo de modernização, insistindo na ineficiência dos serviços públicos de saúde e educação.

A ineficiência desses serviços veio à tona com a divulgação de indicadores do Banco Mundial (BM) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), focalizando desempenho, satisfação, produtividade, transparência, entre outros. As clássicas funções do Estado capitalista, saúde e educação, foram atacadas por estarem supostamente ocasionando um desvio de rota a ser corrigido. As carreiras dos servidores públicos dessas instituições estatais foram consideradas dispendiosas, e a estabilidade alimenta anacronismos. Os serviços sociais públicos, prestados à população, tidos como ineficientes, estavam longe da qualidade esperada e necessária. Adicionam-se ainda, nesse contexto, empresários insatisfeitos com as barreiras burocráticas que dificultavam o fluir de seus negócios, e os rentistas que exigiram do Estado maior segurança, agilidade e garantias de rentabilidade. Em meio às divergências políticas, econômicas e sociais, o Governo Federal instituiu um reordenamento jurídico híbrido decorrente da reforma do Estado, em que o ente permanece público, mas a gestão pode ser conduzida pelas regras do setor privado: Lei nº 9.637/1998, que dispõe sobre as parcerias público-privada (BRASIL, 1998); Lei nº 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública (BRASIL, 2004); Decreto Presidencial nº 5.622/2005, sobre a abertura do mercado educacional nacional para o capital estrangeiro (BRASIL, 2005); Lei nº 13.419, de março de 2017, que dispõe sobre trabalho temporário nas empresas urbanas e sobre as relações de trabalho e prestação de serviços (BRASIL, 2017); e Emenda Constitucional nº 95/2016, que dispõe sobre o congelamento do teto de gastos para o setor público por cerca de vinte anos (BRASIL, 2016). Esse ordenamento, somado às promessas da Nova Gestão Pública, almejavam

³ Shifts economic resources out of an area of lower and into an area of higher productivity and greater yield. An entrepreneur, in other words, uses resources in new ways to maximize productivity and effectiveness (Tradução dos autores).

ampliar a capacidade da administração federal de obter eficiência nos serviços públicos, eliminar as barreiras burocráticas, modificar as funções do Estado para servir ao capital, subordinar a política educacional ao modelo do setor privado e, portanto, abrir para o capital estrangeiro a expansão de nichos de mercado.

Nesse contexto de mudanças, no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a política da privatização de empresas estatais se fortaleceu, evidenciando os grupos do setor privado mercantil que apontavam a ineficiência dos serviços públicos – saúde, previdência social e educação – com um alto custo financeiro de recursos públicos sem o devido retorno. Com isso, esses serviços, poderiam ser ofertados de melhor maneira pela iniciativa privada. Integram o contexto as instituições multilaterais: o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que, formando crescentes redes políticas transnacionais, pressionavam para a elevação da qualidade da educação e insistiam que o crescimento econômico dependia de uma força de trabalho educada e qualificada. Agregavam-se, ainda, os grupos privados, fundações corporativas e filantropias privadas que atuavam nas decisões e execução da política educacional, conectando os discursos da responsabilidade social corporativa a uma prática de eliminação de barreiras para o mercado (TARLAU; MOELLER, 2020). No Brasil, desde 1995, esse Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) atua e atrai outros parceiros e atores globais, formando redes política e econômica que tomam a educação pública como um espaço para expandir a lógica de mercado e aumentar os lucros corporativos (MARTINS, 2013; COSTA, 2019; MARQUES, 2020).

Esses grupos são heterogêneos e defendem os serviços públicos como uma das funções do Estado e, ao mesmo tempo, insistem na desvinculação do *ethos* público do estatal e gratuito. Para esses mercadores, saúde, educação, cultura e previdência social dizem respeito a direitos sociais de todos, e podem ser explorados pelas regras do livre mercado. Parte dessas vozes, portanto, expressa um projeto neoliberal para a sociedade, e almeja torná-lo projeto de todos. Parecem sem limites os argumentos neoliberais de que uma sociedade está mais bem amparada na competitividade, na concorrência, no consumismo, na flexibilização das relações sociais e trabalhistas, nos contratos de gestão, no provimento de serviços pelas parcerias público-privadas, nas agências reguladoras, no individualismo e, sobretudo, no valor monetário das mercadorias, nos bens culturais e nos objetos. Eles estão fundamentados, assim, nas políticas neoliberais conduzidas pela sinergia entre organismos multilaterais, grupos empresariais transnacionais, empreendedores filantropos e fundações (BALL, 2014), e são incentivados pelos governos neoconservadores, que preconizam

propostas de melhoria da qualidade dos serviços públicos e, concomitantemente, pressionam para a expansão de negócios privados dentro das instituições públicas.

No fundo, desde a década de 1990, a administração burocrática racional estatal passou a ser confrontada quanto aos seus resultados e eficiência para impulsionar interesses mercantis. Diante da necessidade de acumulação de capital, frações do setor econômico passaram a atuar dentro do Estado para garantir a segurança dos contratos, ampliar o setor da educação pública para o mercado empresarial lucrativo, e anuir com uma legislação trabalhista. Na mesma linha, também operam por meio dos veículos de comunicação, televisão e redes sociais para desmontar ou desqualificar os serviços públicos. Ao mesmo tempo, nesse processo sinuoso, o setor privado mercantil é valorizado, estimulam-se as parcerias, terceirização, transferência de serviços públicos para Organizações Sociais, bem como flexibilização das relações contratuais de trabalho nos setores privado e público, via programas de demissão voluntária.

Em outros termos, sob a lógica neoliberal, a administração empresarial privada e o caráter empreendedor, cujas raízes estão no *laissez-faire* e no mercado livre, tornaram-se referência para a administração pública. São, portanto, os homens de negócios que, ao encontrar barreiras que dificultam o fluir de mercadorias, de bens ou do próprio capital, exigem alterações do e no Estado para que seja mais ágil, flexível e eficaz, garantindo os meios de reprodução e acumulação do capital. Nesse sentido, parece uma contradição, pois, se antes havia se fixado uma separação intencional entre administração pública e privada, agora é renunciada a indiferença entre os dois tipos. Entretanto, não só há uma preferência pelo modelo empresarial como se cria, nesse caso de forma intencional, uma confusão, pois, na gestão pública, os fins e os meios são distintos daqueles praticados na gestão privada.

Os princípios da NGP foram internalizados nas duas gestões de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998 e 1999 a 2002), quando foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e proposto o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Com base em um diagnóstico da administração pública federal, esse Plano realçava que o modelo burocrático, com seu reforço na lógica dos procedimentos, tinha gerado a uniformização, a lentidão e o engessamento da estrutura dos órgãos públicos e da política de pessoal, somados ao baixo controle público da burocracia (SANO; ABRUCIO, 2008). Nesse contexto político e econômico marcado por proposições externas, emergiu a reforma do Estado, propondo: liberalização do mercado, privatização das estatais, terceirização de parte dos serviços públicos, parcerias público-privadas (PPP), concessões, descentralização e redefinição das funções clássicas do Estado.

Nos dois governos de Fernando Henrique, a tarefa de enfrentar alguns temas coube ao MARE, como a burocracia, a publicização, e as carreiras de Estado, além das atividades não típicas do Estado. Dentre os princípios da NGP, no Brasil, citamos: flexibilização para atender às demandas de mercado; competição entre as organizações por meio de prêmios e penalidades; controles virtuais, *online*, verticais e horizontais; controle de resultados; responsabilização de agentes públicos; agilidade; qualidade; utilização de linguagem e valores do mercado; parcerias com o terceiro setor e, em especial, parcerias público-privadas; planejamento estratégico; eficiência e eficácia; práticas de meritocracia; fixação de metas e indicadores oriundos do circuito empresarial, cuja razão de ser é a obtenção de lucros (CÓSSIO, 2018; SOUZA e CABRAL NETO, 2017; ANDERSON, 2017).

A educação pública integra e é parte da administração pública, mas não se confunde com ela. Os governos, fundações filantrópicas e grupos empresariais atuam por meio de uma forma sofisticada de regulação nacional, imprimindo critérios, como responsabilização, controle de produtos, resultados e metas, avaliação de desempenho, standardização, descentralização, flexibilização, concorrência, transparência-oculta (*opaque transparency*), adoção híbrida das parcerias público-privadas sob o ponto de vista neoliberal, que constituem técnicas da *accountability* e firmam a administração gerencial (LIMA, 2018; VERGER e NORMAND, 2018; HALL e GUNTER, 2015).

Ao discorrerem sobre liderança, gestão e governança de escolas como aspectos relacionados à qualidade de organizações, Anderson e Chang (2018) e Ball (2001) analisam os discursos da desestabilização e destruição da escola pública, e apontam três etapas para isso, ainda que não seja um processo linear: desestabilização, desinvestimento e mercantilização. O setor público é *desestabilizado* por meio de discursos e mudanças constantes na legislação para ajustar-se à ordem jurídica e espelhar credibilidade. Depois, adota-se o *desinvestimento* pela transferência de recursos dentro do setor público. Sob tensões e disputas, os governos empurram o setor público rumo à *mercantilização*, ao “retrabalhar formas de serviço, relações sociais e processos públicos em formas que são mensuráveis e que podem ser contratadas ou comercializadas” (BALL, 2001, p. 24). Sob uma aparente flexibilidade, transfere ao mercado as atividades e os serviços sociais para o setor mercantil lucrativo privado.

Além deles, no Brasil, acrescentamos: *militarização*, que significa retorno de ações e práticas de rigor disciplinar, ordem, hierarquia vertical e comando, ao estilo dos defensores da escola sem partido; o *princípio da publicização*, sob o pretexto de melhorar a qualidade do serviço público, que permite transpor conceitos e práticas do mercado para o setor da educação, sintonizado com o *reordenamento jurídico*, em que se altera a lei, pois

há uma crença de que o inscrito na legislação, relatórios, planos, programas e currículos, em si, conforma a realidade desejada.

Governos e empresários enxergam potencialidades de rendas extraídas da produção, distribuição, comercialização e consumo de bens sociais e culturais. Apostam, portanto, em tornar o nicho da educação comerciável e a educação uma mercadoria, e dela extrair valores, mensuráveis, valores de troca, dos bens simbólicos e culturais. Consequentemente, o setor empresarial privado calcula o valor dos cursos, equipamentos, tipos de organizações, missão, espaço territorial, público desejado, formas de provisão e as potencialidades de mercado educacional para distintos segmentos sociais. Com esse raciocínio, podemos apreender uma tônica constante de reformismo na educação brasileira. Por conseguinte, sob a aparência das reformas, busca-se, isso sim, modificar e alterar as atribuições do Estado capitalista em relação ao financiamento público, de modo a pressionar as universidades e escolas públicas a encontrarem outras formas de parcerias público-privadas dentro do ordenamento jurídico brasileiro. Há uma alteração de valores democráticos e humanos para os valores empresariais mercantis.

Nessa conjuntura de reação às conquistas sociais instituídas na Carta Magna de 1988, persistem resistências à reforma empresarial da educação expressas na continuidade da luta por uma gestão democrática nos sistemas de ensino. Essa se sustenta em dois pilares: o estabelecimento de relações democráticas nas unidades escolares e nos sistemas educacionais; e a universalização da educação pública, laica e gratuita, que assegure qualidade social e elevação das capacidades cognitivas para todos como direito humano e social.

Como a Nova Gestão Pública incide na educação básica pública no DF?

Em sintonia com o movimento do Governo Federal, a Capital Federal vivência, desde o advento da Nova República (1985), a descontinuidade de políticas públicas de educação, sobretudo no âmbito da gestão. Esse fenômeno teve origem no processo de regulamentação da Carta Magna de 1988, que consagrou avanços democráticos no controle social do Estado que não foram inseridos em boa parte das constituições estaduais e leis orgânicas municipais, bem como nos Planos de Educação previstos para serem construídos nas três esferas de governo. Já em uma conjuntura política conservadora, a Lei nº 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) (BRASIL, 1996), ao não conceituar ou definir o que é uma gestão democrática da educação, delegou esta atribuição para os estados e municípios, deixando a tarefa ao poder discricionário de cada ente subnacional e seus arranjos políticos locais.

O vácuo normativo permitiu que cada gestor regulamentasse a gestão democrática da educação sob as tensões das forças políticas e grupos sociais locais. Ora permitiu-se a

participação da sociedade civil e de profissionais da educação na eleição de dirigentes escolares, em órgãos colegiados escolares e extraescolares; ora dificultava a participação na gestão escolar e no sistema educacional, inclusive negando a eleição do diretor escolar, sendo o provimento dessa função realizado por nomeação política do Poder Executivo Distrital⁴.

A originalidade do governo de José Roberto Arruda (2007-2010) foi lançar um modelo intermediário de gestão educacional que inaugurou práticas e ações da NGP no sistema público de ensino. Arruda foi líder do governo no Senado na gestão de FHC e, ao assumir o Governo do Distrito Federal (GDF), adotou políticas públicas na área de Educação semelhantes às aquelas concebidas e implementadas durante a gestão de Paulo Renato de Souza no Ministério da Educação, entre 1995 e 2002. Esse alinhamento tornou-se evidente ao convidar Maria Helena Guimarães de Castro, que atuou com Paulo Renato de Souza no MEC entre 1995 e 2002, para ser titular da Secretaria de Educação do Distrito Federal (SEDF), juntamente com um grupo de técnicos que, com ela, trabalhou no MEC, na gestão peessedebista. A aliança entre o grupo oriundo do MEC, entusiasta da adoção de princípios empresariais na Educação pública, e os prepostos da antiga secretária de Educação no DF, como Eurides Brito, defensora de um padrão de gestão centralizadora e autoritária no postos-chave da estrutura central e intermediária da SEDF, deu contornos a um modelo de administração escolar que foi denominado gestão compartilhada, cujo “discurso pautava-se na necessidade de criação, no DF, de um modelo de gestão mais participativo, eficiente e de resultados” (ARAÚJO, 2011, p. 81).

A Lei de Gestão Compartilhada nº 4.036, de 25 de outubro de 2007, nos seis incisos do artigo 2º, elenca os objetivos, podendo-se observar expressões que aparentemente levam à crença de implantar uma gestão democrática da educação, a saber: “assegurar a transparência dos mecanismos administrativos, financeiros e pedagógicos” [inciso 2]; “garantir a autonomia das instituições educacionais, no que lhes couber pela legislação vigente, na gestão pedagógica, administrativa e financeira, por meio do Conselho Escolar, de caráter deliberativo” [Inciso 4]; “assegurar mecanismos de suporte para a utilização, com eficiência, dos recursos descentralizados diretamente às instituições educacionais” [inciso 6] (DISTRITO FEDERAL, 2007a). Ressalta-se, ainda, que, em seu artigo 18, a lei previu um termo de compromisso para os cargos de diretor e vice-diretor, “assumindo a gestão compartilhada da instituição educacional” (DISTRITO FEDERAL, 2007a).

⁴ Nos governos de José Aparecido de Oliveira (1985-1988), Cristovam Buarque (1995-1998), Agnelo Queiroz (2011-2014), Rodrigo Rollemberg (2015-2018) Elbaneis Rocha (2019-2022) houve instrumentos legais que asseguraram a eleição direta dos dirigentes escolares, e mecanismos de participação da comunidade escolar na gestão da escola. Por outro lado, no governo de Joaquim Domingos Roriz (1991-1994 e 1999-2006), o provimento da função de diretor escolar ocorreu por meio de indicação política. Já no de José Roberto Arruda (2007-2010), criaram-se mecanismos embasados em uma perspectiva gerencialista que dificultavam a eleição direta para diretores.

Pode-se constatar que ocorre, também, uma ressignificação dos termos *transparência*, *autonomia* e *descentralização*, historicamente vinculados à luta do movimento sindical dos professores, dos movimentos sociais pela educação, e da academia pela democratização da Educação Pública expressa na universalização do acesso, na permanência e nas garantias das aprendizagens aos estudantes nas escolas públicas, bem como no estabelecimento de relações democráticas em seu interior e no sistema educacional.

Contudo, na gestão compartilhada, velhos e complexos termos, como *competitividade*, *concorrência*, *descentralização*, *autonomia*, *responsabilização do diretor ou da escola*, *flexibilidade e controle sobre resultados e índices e avaliação de desempenho das escolas* passaram a designar novos fenômenos, em sentidos antagônicos e opostos, sem diálogo com a comunidade escolar, em uma lógica empresarial centralizadora que dispensava a contribuição dos principais sujeitos do processo educativo: profissionais da educação, estudantes e pais.

Por outro lado, termos como *eficácia e eficiência* (Inciso III) e *avaliação* (Inciso V) (DISTRITO FEDERAL, 2007a) refletem, simultaneamente, vocábulos próprios do meio empresarial, com o propósito de otimizar recursos, marcando crescente desinvestimento do Estado capitalista na provisão e no financiamento da educação pública (ANDERSON, 2017; ANDERSON e CHANG, 2018).

Em complemento, pode-se mencionar que a Secretaria de Educação do DF criou o Sistema de Avaliação e Desempenho Educacional (SIADE) para mensurar os resultados com vistas à busca de uma formação utilitária voltada para empregos subalternos no mercado de trabalho, conforme prescrições do Banco Mundial (2011; 2018) e OCDE (2006). Portanto, controle dos resultados, agilidade, competitividade, concorrência, contrato de gestão, descentralização, eficiência, liderança e produtividade são mecanismos incorporados na gestão pública, e dão sinais mensuráveis e quantificáveis, indicadores e métricas para os empresários atuarem e potencializarem negócios comerciais e empresariais na educação.

Essa gestão compartilhada da educação, no governo de José Roberto Arruda, do DEM, guarda semelhanças com a NPG por apresentar as seguintes características: 1) racionalização técnica e financeira; 2) promessa de melhoria da qualidade do ensino; 3) centralização das decisões (de forma velada) e descentralização financeira e de tarefas preestabelecidas; 4) privatização da Educação Infantil; 5) ressignificação da gestão democrática por gestão compartilhada; e 6) adoção de parcerias público-privadas e organizações sociais na gestão educacional.

Entre as implicações da NPG no Distrito Federal, observa-se forma de provimento do cargo do diretor que, de acordo com a Lei nº4.036/2007, em seu artigo 7º, prevê um processo de escolha dos dirigentes escolares em três etapas: “I etapa: avaliação do conhecimento de gestão

escolar e análise de títulos; II etapa: elaboração e apresentação do plano de trabalho; III etapa: escolha pela comunidade escolar” (DISTRITO FEDERAL, 2007a). Dessa forma, há um processo seletivo anterior ao pleito, que determina quais candidatos estão aptos a concorrer, preterindo a participação da comunidade como elemento central na escolha dos gestores, como havia sido difundido pelo governo. Tal filtro enaltece a competência técnica aferida por uma prova de conhecimento como pré-requisito para um dirigente escolar. Nessa lógica, exige-se do diretor escolar uma liderança político-empresarial, como saber operar com processos licitatórios, negociar com empresários e comerciantes, fazer orçamentos, estabelecer preços, cumprir decisões externas, conduzir a aplicação de exames e testes padronizados, saber contratar os serviços de alimentação, reprografia, segurança, tecnologia e profissionais terceirizados, além de elaborar distintos tipos de prestação de contas dos recursos financeiros *online*.

As parcerias público-privadas, a responsabilização, a terceirização e o contrato de gestão na Lei de Gestão Compartilhada são marcas da Nova Gestão Pública no Distrito Federal (2007a), pois acentuam nas formas de controle, deixando de se basear nos processos para concentrar-se nos resultados e no desempenho, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua sendo um princípio basilar do serviço público.

Outra implicação refere-se à produtividade da escola, que o Termo de Compromisso propõe: disciplina e controle sobre a atuação dos diretores. Conforme o artigo 18 da Lei de gestão compartilhada, “no ato da posse, os servidores nomeados para os cargos de diretor e de vice-diretor assinarão termo de compromisso assumindo a gestão compartilhada da instituição educacional” (DISTRITO FEDERAL, 2007a). As metas a serem cumpridas pela escola estão presentes no artigo 2º da mesma lei, e dizem respeito a competências pedagógicas, administrativas e financeiras, além de outras atribuições que seriam definidas pela SEDF.

Ainda nas implicações, o requisito *responsabilização do diretor* aparece na avaliação da gestão compartilhada da unidade escolar, presente no § 3º do artigo 18, que assim dispõe: “a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal realizará, a cada vinte e quatro meses, avaliação da gestão compartilhada da instituição educacional, respeitada a sua especificidade” (DISTRITO FEDERAL, 2007a). O§ 4º do mesmo artigo estabelece que, se a escola atingir pelo menos 70% das metas da SEDF, poderá reconduzir os dirigentes da escola avaliada para os respectivos cargos ocupados (DISTRITO FEDERAL, 2007a).

A renovação do mandato dos gestores escolares está prevista no artigo 19, onde se lê que “o processo seletivo para indicação de candidatos aos cargos de diretor e de vice-diretor terá validade de 4 (quatro) anos, podendo a Secretaria de Estado de Educação prorrogar por igual período, caso haja interesse” (DISTRITO FEDERAL, 2007a). Observa-se que foram tomadas medidas para perpetuar alguns diretores no cargo por

tempo expressivo. Embora o artigo 19 afirme que o processo seletivo tem duração de quatro anos, criaram-se mecanismos para que os diretores e vice-diretores postergassem seus mandatos, tudo isso sem o escrutínio da comunidade escolar.

Dessa forma, essas implicações trazem dificuldades para a gestão democrática. Observe-se que existe uma sintonia entre a gratificação por produtividade e resultados/metastabelecidas pela gestão compartilhada. Desse modo, o processo de eleição do diretor escolar (DISTRITO FEDERAL, 2007a), o sistema de avaliação das unidades escolares (DISTRITO FEDERAL, 2008b), o Programa de Descentralização Financeira (PDAF) (DISTRITO FEDERAL, 2007b) e a premiação por mérito das unidades escolares (DISTRITO FEDERAL, 2008a) incorporaram princípios gerencialistas na educação do DF, entre eles a avaliação por resultados, flexibilidade, responsabilização do líder, contratos de parcerias, desempenho e prestação de contas, sob a lógica mercantil.

Além do alinhamento com propostas do Banco Mundial e da OCDE, o anúncio do bônus salarial, atrelado a indicadores de qualidade, tinha convergência com prescrições do governo do Distrito federal (2008), ao propor uma “política que oriente desde a captação de novos servidores, o desenvolvimento de pessoal, um sistema remuneratório adequado que estimule o desempenho através de incentivos, e a instituição de carreiras compatíveis com as necessidades do aparelho do Estado modernizado” (BRASIL, 1995, p. 63). No entanto, o anúncio do bônus salarial em julho de 2008, para os profissionais da educação, enfrentou resistências do magistério e do Sindicato dos Professores do Distrito Federal, e não foi executado. Floresceram argumentos de que tal medida provoca mais competição entre profissionais de Educação, reforça dualismos e não melhora a qualidade nem os índices educacionais.

Lições para outras reflexões

As organizações empresariais mercantis e conglomerados econômicos são regidos pela lucratividade, competitividade, concorrência, flexibilidade, produtividade, agilidade e por práticas eficientes de sua natureza de mercado. Explorar valor de troca de objetos, produtos e mercadoria, movimentar a concorrência e o dinheiro é da essência do modo de produção, circulação e acumulação capitalista. Os grupos e redes empresariais, fundações filantrópicas, conglomerados transnacionais, associações e organizações sociais ensejam ampliar e potencializar cálculos e investimentos por meio de: (i) transferência de recursos públicos para o setor privado, como fundações filantrópicas; (ii) segurança jurídica; (iii) comercialização de oferta de matrícula, cursos de educação a distância, apostilamentos e pacotes pedagógicos e equipamentos; (iv) terceirização de serviços; e (v) contratos de gestão temporários. Enfim, essas organizações, fundações e

mercadores propõem manter a educação como um direito humano e social inscrito na legislação e, ao mesmo tempo, atuam com práticas típicas de mercado livre.

No entanto, cabe afirmar que, na sociedade brasileira, marcada por desigualdades, cabe ao Estado assegurar o direito à educação e as condições para provê-la a todos. a Constituição Federal de 1988 no artigo 205 prescreve a educação como função redistributiva, significa tarefa obrigatória do Estado de equalizar as condições materiais e sociais para assegurar a obrigatoriedade, gratuidade, qualidade social e laicidade, e promover os valores democráticos, de justiça social para todos, independente das condições socioeconômicas (BRASIL, 1988).

Em relação às mudanças introduzidas na gestão da educação pública no Distrito Federal, constata-se as seguintes marcas: centralidade da meritocracia, terceirização, participação restrita nos processos de eleição de diretores e vice-diretores, uso de contratos de gestão, assinatura do termo de compromisso vinculado à avaliação de resultados e metas, participação do terceiro setor na Educação Infantil obrigatória de 4 e 5 anos, e adoção de contratos de parcerias público-privadas. Contudo, persistem e coexistem, simultaneamente, princípios da gestão democrática, da gestão compartilhada, neopatrimonialismo e práticas gerencialistas no ambiente escolar público. Afirma-se, ainda, que a Nova Gestão Pública distancia o Estado da função de garantir os direitos humanos e sociais para todos, e contribui para consolidar formas de parcerias público-privadas na Educação Básica pública, pois transporta conceitos e práticas comerciais para o interior das escolas. Além disso, reestruturar a natureza das instituições sociais as torna mais próximas das empresas mercantis, ainda que sob resistências.

Referências

ANDERSON, G. Privatizando subjetividades: como a Nova gestão pública está criando o “novo profissional da educação”. *Revista brasileira de política e administração da educação*. Vol.33, nº3, p.596-627, set/dez.2017.

ANDERSON, G.; CHANG, E. Competing narratives of leadership in Schools: the institutional and discursive turns in organizational theory. *In: ONNOLLY, M.; EDDY-SPICER, D. H.; JAMES, C.; KRUSE, S. D. (orgs). The Sage handbook of School Organization*. California: SAGE Publishing, 2018.

ARAÚJO, A. C. de. *Gestão, avaliação e qualidade da educação: contradições e mediações entre políticas públicas e prática escolar no Distrito Federal*. UnB, Brasília, 2011.

BALL, S. J. *Educação Global S. A. novas redes políticas e o imaginário neoliberal*. Ponta Grossa, Editora UEPG, 2014.

BALL, S. J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem Fronteiras*, v.1, n.2, p.99-116 dez, 2001.

BANCO MUNDIAL. Aprendizagem para todos: investir nos conhecimentos e competências das pessoas para promover o desenvolvimento. *Estratégia 2020 para a educação do Grupo Banco Mundial*. Washington, D.C. 2011.

BANCO MUNDIAL. *Por um ajuste justo com crescimento compartilhado: uma agenda para o Brasil*. Washington, D. C. 2018.

BRASIL. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2018.

BRASIL. *Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial República Federativa do Brasil, Brasília, 1996.

BRASIL. *Lei.13.419, de 13 de março 2017*, altera dispositivos da Lei n° 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Diário Oficial República Federativa do Brasil, Brasília, 2017.

BRASIL. *Lei n°9637, de 15 de maio de1998*. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais. Diário Oficial República Federativa do Brasil, Brasília, 1998.

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 República Federativa do Brasil, Brasília, 2004.

BRASIL. *Decreto Presidencial n° 5.622, de 19 de dezembro de 2005*, regulamenta o artigo 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial República Federativa do Brasil, Brasília, 2005.

BRASIL. *Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016*, altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Diário Oficial República Federativa do Brasil, Brasília, 2016.

BRASIL. *Lei n° 13.419, 13 de março de 2017*, altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1° de maio de 1943, para disciplinar o rateio, entre empregados. *Diário Oficial República Federativa do Brasil*, Brasília, 2017.

CÓSSIO, M. F. A nova gestão pública: alguns impactos nas políticas educacionais e na formação de professores. *Educação*. Porto Alegre, vol. 41, n°1, jan/abr, p.66 - 73, 2018.

COSTA, M. O. Contrarreformas, Nova Gestão Pública e relações público-privadas: mapeando conceitos, tendências e influências na educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBP AE* – Vol.. 35, n. 1, p. 159 - 179, jan./abr. 2019.

DASSO JUNIOR, A. É. *Nova gestão pública” (NPG): a Teoria de Administração pública do estado ultraliberal*, 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d05c25e6e6c5d489>. Acesso em: 19 dez. 2018.

DISTRITO FEDERAL. *Lei nº 4.036 de 25 de outubro de 2007a*. Dispõe sobre a gestão compartilhada nas instituições educacionais da rede pública de ensino do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal– DODF. Brasília, DF, 26 out. 2007.

DISTRITO FEDERAL. *Decreto nº 28.513 de 06 de dezembro de 2007b*. Institui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF, para as Instituições Educacionais e Diretorias Regionais de Ensino, da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal – DODF. Brasília, DF, de 07 de dez.de2007.

DISTRITO FEDERAL. *Decreto Nº 29.244, de 02 de julho de 2008a*. Institui o Sistema de Avaliação do Desempenho das Instituições Educacionais do Sistema de Ensino do Distrito Federal-SIADE. Diário Oficial do Distrito Federal – DODF. Brasília, DF, 30 jul. 2008.

DISTRITO FEDERAL. *Decreto nº 29.604, de 15 de outubro de 2008b*. Institui o Prêmio de Mérito pela Melhoria do Desempenho Escolar das Instituições Educacionais do Distrito Federal - Pró-Mérito. Diário Oficial do Distrito Federal–DODF. Brasília, DF, 16 out. 2008.

FRANCO, R. Riqueza, pobreza e infância: o reformismo ilustrado português e a utilidade dos expostos. *História, Ciências, Saúde* – Manguinhos, Rio de Janeiro, v.26, supl., dez. 2019, p.109-127.

GUERRERO, O. *La Administración Pública del Estado capitalista*. Barcelona: Editorial Fontamara, 1981.

GUERRERO, O. El mito del nuevo “Management” público. *Revista Venezolana de Gerencia*, Maracaibo, ano 09, nº 25, Janeiro / Março, 2004, p.09-52.

HALL, D; GUNTER, H. M. A nova gestão pública na Inglaterra: a permanente instabilidade da reforma neoliberal. *In: Educação e Sociedade*, Campinas, v. 36, nº. 132, p. 743-758, jul.-set. 2015.

HOOD, C. Public management for all seasons? *Public Administration*. Londres, v.69, nº 01, p. 03-19,1991.

LIMA, L. Privatização lato sensu e impregnação empresarial na gestão da educação pública. *Currículo sem Fronteiras*, v. 18, n. 1, p. 129-144, jan./abr. 2018.

MARQUES, L. Repercussões da nova gestão pública na gestão da educação: um estudo da rede estadual de Goiás. *Educar em Revista*, Curitiba, v. 36, e69772, 2020.

MARTINS, E. *Movimento todos pela Educação*: um projeto de nação para a educação brasileira. Campinas. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação, 2013.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO – OCDE. *Professores são importantes*: atraindo, desenvolvendo e retendo professores eficazes. São Paulo: Moderna, 2006.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventing Government*: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York: Plume, 1992.

SANO, H; ABRUCIO, F. Promessas e resultados da nova gestão pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. *Revista Administração Pública RAE*. jul\set, p.64-80. 2008.

SENRA, N. C. *A coordenação da estatística nacional: o equilíbrio entre o desejável e o possível*. Ciência da Informação. Rio de Janeiro, UFRJ/ECO e CNPq/IBICT, 1998.

SOUZA, A. S.; CABRAL NETO, A. A nova gestão pública em educação: Planejamento estratégico como instrumento de responsabilização. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 11, n. 21, p. 621-640, jul./dez. 2017.

TARLAU, R.; MOELLER, K. O consenso por filantropia: como uma fundação privada estabeleceu a BNCC no Brasil. *Currículo sem Fronteiras*, vol. 20, n. 2, p. 553-603, maio/ago. 2020.

VERGER, A.; NORMAND, R. Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 36, nº. 132, p. 599-622, jul.-set., 2015.