



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

ANTONIO SOUSA ALVES

**AS PARCERIAS PÚBLICO/PRIVADAS E AS FEIÇÕES DA
GESTÃO GERENCIAL NA EDUCAÇÃO**

**Belém/PA
2015**

ANTONIO SOUSA ALVES

**AS PARCERIAS PÚBLICO/PRIVADAS E AS FEIÇÕES DA GESTÃO GERENCIAL
NA EDUCAÇÃO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará, como requisito para obtenção do grau de Doutor em Educação.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas Educacionais

**Belém/PA
2015**

ANTONIO SOUSA ALVES

**AS PARCERIAS PÚBLICO/PRIVADAS E AS FEIÇÕES DA GESTÃO GERENCIAL
NA EDUCAÇÃO**

Aprovado em: _____/_____/2015.

BANCA EXAMINADORA

**Prof^a. Dr^a. Terezinha Fátima A. M. dos Santos
(UFPA)**
(Orientadora)

Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva (UFU)
(Examinador externo)

Prof^a. Dr^a. Ivanilde Apoluceno (UEPA)
(Examinadora externa)

Prof. Dr. Gilmar Pereira da Silva (UFPA)
(Examinador interno)

Prof. Dr. Ronaldo Lima de Araújo (UFPA)
(Examinador interno)

**Prof. Dr. Doriedson do Socorro Rodrigues
(UFPA)**
(Examinador interno – Suplente)

Para **Marcos Wesley** “meu eterno amor”.

(in memoriam)

Com o meu coração, minha alma e toda minha gratidão pelo AMOR

mais lindo que um dia conheci, recebi e vivi.

Pelos beijos, abraços e cuidados que sua presença me proporcionou.

Com um amor infinito, onipresente.

Um amor pra vida além da morte.

AGRADECIMENTOS

A Marcos Wesley, meu “maior amor / amor maior” e eterno companheiro. Sem seu amor, cumplicidade, carinho e proteção nada teria sido possível. Obrigado meu príncipe por ter dedicado todo o teu espaço e todo o teu tempo. Todas as tuas horas e todos os teus beijos. Toda a tua noite e todo o teu silêncio na cumplicidade do nosso amor. Se eu pudesse eu voltaria atrás e te beijaria muito mais. Te abraçaria muito mais. Te amaria muito mais. O amarei por toda minha vida com a intensidade da minha alma.

À minha família, maior tesouro e minha motivação para ter chegado até aqui. Minha linda mãe, Maria das Graças/ meu tio/pai, Antonio Afonso/ minha irmã Cícera Alves/ sobrinhas Mariana e Camila/ e meu cunhado Márcio Alves.

Um agradecimento especial à Prof^a. Terezinha Fátima Monteiro. Nesses anos juntos para mim se tornou mais que uma professora e mestra, se tornou uma amiga de alma, uma mãe, uma parceira. Obrigado minha flor por sempre me conduzir com sabedoria, firmeza e carinho. Sou seu fã incondicional.

Aos meus queridos amigos e professores do Programa de Pós-graduação em Educação da UFPA, em especial: professor Gilmar, professor Ronaldo, professor Doriedson, professora Ney Cristina e professora Josenilda Maués.

Aos professores do doutorado por todos os ensinamentos. Registro aqui meu respeito e admiração.

À professora Ivanilde Apoluceno por todas as contribuições no momento da qualificação do texto da tese e por fazer parte desse momento da minha formação.

Ao professor Marcelo Soares pelos ensinamentos. Aprendi muito em cada um dos momentos que tivemos a oportunidade de dialogar sobre gestão escolar. Muito mais que um avaliador se tornou um amigo. Obrigado pelo apoio em tudo! Obrigado por cada palavra de incentivo e coragem!

Meu carinho especial para os amigos Fabrício e Genylton, pessoas que tenho imenso afeto e admiração. Obrigado meus amigos por todo o apoio em todos os momentos dessa grande jornada.

Aos amigos de turma (Rhoberta, Albiane, Francisco, William, Eraldo e João) por todos os momentos vividos ao longo desse processo de doutoramento. Foram muitos os momentos de aprendizagem coletiva.

Aos amigos-irmãos que a vida me deu (Witembergue Zapparoli, Bruno Picanço, Francisco Lima Mota, Sobrinho, Lillian Castelo Branco, Rosiene Cutrim (Rosy), Jordano, Jassem Curim e Romário). São pessoas que disputam o lugar do Sol na minha vida, pois têm uma luz que me alimenta e me fortalece. Meu coração se enche de alegria com o amor e proteção de cada um de vocês. Obrigado!

À Joane Almeida (uma irmã de alma) por seu amor e presença na minha vida. Em cada abraço, em cada conversa, em cada olhar sinto sua força. Obrigado por existir em minha vida!

À Lula Almeida (*in memoriam*) pelo apoio e incentivo. Essa conquista também é sua, meu amigo.

À amiga Raquel Azevedo, por sua proteção, acolhimento e crítica. Obrigado minha querida!

A Thyago Ferreira pelo apoio incondicional nos momentos finais dessa caminhada. Obrigado!

A Flávio Corsini, Antonia Márcia e Aricelma que dividiram comigo o início dessa caminhada vivendo os desafios da adaptação em Belém.

Ao querido amigo Cássio que acolhe, cuida e zela de todos nós que fazemos parte do OBSERVE. Sua amizade é diamante.

À Leiliane, bolsista do OBSERVE, por todo o apoio.

À Laudecy e Prissila pelo apoio constante na resolução de todos os problemas durante minha ausência nas atividades da UNISULMA.

À UFMA por todo o apoio e liberação para esse período de estudos.

À UNISULMA, pelo apoio incondicional à realização desse projeto.

À UEMA por todo apoio.

À FAPEMA pela bolsa de estudos.

A propriedade privada da burguesia moderna é a expressão final e mais completa do sistema de produção e de apropriação de produtos, que é baseado no antagonismo de classes, na exploração de um homem por outro (MARX; ENGELS, 2008, p. 32).

LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CGDC	Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade
COMESTRA	Comissão de Estudos Técnicos para a Reforma Administrativa
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DER-MA	Departamento de Estradas e Rodagem
FAPEMA	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Maranhão
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GN10	Gestão Nota 10
IAS	Instituto Ayrton Senna
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDRH	Instituto de Desenvolvimento de Recursos Humanos
IMESC	Instituto Maranhense de estudos Socioeconômicos e Cartográficos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEM	Instituto de Previdência do Estado do Maranhão
IPES	Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MG	Minas Gerais
MT	Mato Grosso
MS	Mato Grosso do Sul
MGP	Modelo Gerencial Puro
NPM	New Public Management
OBSERVE	Observatório de Gestão Escolar Democrática
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ONGs	Organizações Não Governamentais
OSC	Organizações da Sociedade Civil

OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
OSFL	Organizações Sem Fins Lucrativos
OS	Organizações Sociais
OMC	Organização Mundial do Comércio
PA	Pará
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PI	Piauí
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Programa Nacional por Amostra de Domicílio
PNE	Plano Nacional de Educação
PNP	Programa Nacional de Puclicização
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Projeto Político Pedagógico
PR	Paraná
PSO	Public Service Orientation
RN	Rio Grande do Norte
RS	Rio Grande do Sul
SAE	Secretarias-adjuntas de Ensino
SAPE	Secretaria de Projetos Especiais
SC	Santa Catarina
SEDUC	Secretaria de Estado da Educação
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SIAMA	Sistema de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação da Rede Estadual de Ensino
SIASI	Sistema Instituto Ayrton Senna de Informações
SINPROESSEMA	Sindicato dos Professores do estado do Maranhão
SIOGE	Serviço de Imprensa e Obras Gráficas do Estado do Maranhão
SP	São Paulo
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUDEMA	Superintendência de Desenvolvimento do Maranhão
TQM	Total Quality Management
UEMA	Universidade Estadual do Maranhão
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNICAMP	Universidade de Campinas

UNISULMA Unidade de Ensino Superior do Sul do Maranhão

UREs Unidades Regionais de Educação

UREI Unidade Regional de Educação de Imperatriz

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 01	Características do Modelo Gerencial <i>Consumerism</i>	95
FIGURA 02	Bases da Reforma do Estado	111
FIGURA 03	Dimensões e ações da Reforma do estado no Maranhão (1995-1998)	136
FIGURA 04	Mapa do Estado do Maranhão	165
FIGURA 05	Mapa do Município de Imperatriz	195

LISTA DE TABELAS

TABELA 01	IDEB das Escolas Pesquisadas (Séries Finais do Ensino Fundamental)	33
TABELA 02	População do Brasil, Região Nordeste e Maranhão (mil pessoas)	166
TABELA 03	Comparação da evolução do PIB (Brasil, Região Nordeste, Maranhão e Imperatriz)	166
TABELA 04	IDHM do Estado do Maranhão	167
TABELA 05	Renda, pobreza e desigualdade no Maranhão	169
TABELA 06	Pessoas de 10 anos ou mais de idade e valor do rendimento médio mensal	170
TABELA 07	Pessoas de 10 anos ou mais de idade e valor do rendimento médio mensal (percentual)	170
TABELA 08	Pessoas de 15 anos ou mais de idade - rendimento médio mensal	171
TABELA 09	Pessoas de 15 anos ou mais de idade - rendimento médio mensal (percentual)	172
TABELA 10	Domicílios particulares – recebimento de dinheiro de programa social do governo	172
TABELA 11	Vulnerabilidade social – Maranhão	173
TABELA 12	Segurança alimentar – Maranhão	173
TABELA 13	Pessoas de 5 anos ou mais (mil pessoas) não alfabetizadas	179
TABELA 14	Pessoas de 5 anos ou mais (percentual) não alfabetizadas	179
TABELA 15	Estudantes que frequentavam ensino superior em IES públicas e privadas (mil pessoas)	180
TABELA 16	Estudantes que frequentavam ensino superior em IES públicas e privadas (percentual)	181
TABELA 17	Pessoas que frequentavam programas de pós-graduação	181
TABELA 18	Rede estadual: matrículas da Educação Básica (Maranhão/Imperatriz) (2008/2013)	182
TABELA 19	Rede estadual: matrículas do Ensino Fundamental (Maranhão/Imperatriz) - (2008/2013)	183
TABELA 20	Maranhão – taxas de aprovação no Ensino Fundamental (2008/2013)	183
TABELA 21	Maranhão – taxas de reprovação no Ensino Fundamental (2008/2013)	184
TABELA 22	Maranhão – taxas de evasão no Ensino Fundamental (2008/2013)	184
TABELA 23	Rede estadual: matrículas do Ensino Médio (Maranhão/Imperatriz) (2008/2013)	185
TABELA 24	Maranhão – taxas de aprovação no Ensino Médio (2008/2013)	186
TABELA 25	Maranhão – taxas de reprovação no Ensino Médio (2008/2013)	186
TABELA 26	Maranhão – taxas de evasão no Ensino Médio (2008/2013)	187
TABELA 27	Maranhão – número de escolas das redes estadual e municipal (2009/2013)	188
TABELA 28	Maranhão – número de escolas segundo as dependências existentes por dependência administrativa e localização (2009/2013)	190
TABELA 29	IDHM de Imperatriz	195
TABELA 30	Escola [A] – taxas de aprovação, reprovação e abandono no Ensino Fundamental (2008/2013)	202
TABELA 31	Escola [A] – taxas de aprovação, reprovação e abandono no Ensino Médio (2008/2013)	203
TABELA 32	Escola [B] – taxas de aprovação, reprovação e abandono no Ensino Fundamental (2008/2013)	208
TABELA 33	Escola [B] – taxas de aprovação, reprovação e abandono no Ensino Médio (2008/2013)	219

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01	Programas do Instituto Ayrton Sena e Atuação no Brasil (2011)	23
QUADRO 02	Documentos e indicadores de análise	31
QUADRO 03	Total de escolas da rede estadual do Maranhão	32
QUADRO 04	Sujeitos da pesquisa e instrumentos de coleta de dados	34
QUADRO 05	Reformas Administrativas do Estado	70
QUADRO 06	Configuração da Administração Pública Brasileira (1950-1979)	82
QUADRO 07	Formas de Administração Pública	101
QUADRO 08	Semelhanças/diferenças entre Neoliberalismo e Terceira Via	106
QUADRO 09	Alguns marcos regulatórios que institucionalizaram as Parceiras Público/Privadas no governo de FHC	121
QUADRO 10	Alguns marcos regulatórios que institucionalizaram as Parceiras Público/Privadas no governo Lula e Dilma e Dilma Rouseff	125
QUADRO 11	Conceitos básicos da Reforma do Estado no Maranhão	141
QUADRO 12	Base normativa da reforma do Estado no Maranhão	144
QUADRO 13	Estratégias da Reforma do Estado no Maranhão (1998-2002)	151
QUADRO 14	Marcos regulatórios da reforma e organização administrativa do Maranhão	155
QUADRO 15	Configuração administrativa proposta pela Lei Nº 7.356/98	156
QUADRO 16	Decretos da Reforma Administrativa do Maranhão	158
QUADRO 17	Presença dos programas do IAS nos municípios maranhenses	176

RESUMO

ALVES, Antonio Sousa. **AS PARCERIAS PÚBLICO/PRIVADAS E AS FEIÇÕES DA GESTÃO GERENCIAL NA EDUCAÇÃO**

348f. 2015. Tese (Doutorado) – Instituto de Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

A tese “As parcerias público/privadas e as feições da gestão gerencial na educação” apresenta como objeto de estudo a relação entre as parcerias público/privadas e a gestão gerencial e suas repercussões para a gestão escolar da rede estadual de Imperatriz/MA, considerando a parceria público/privada entre o governo do Estado do Maranhão e o Instituto Ayrton Senna – IAS. Este estudo tem como questão central: Quais as repercussões do programa Gestão Nota 10 – GN10 para a gestão escolar da rede estadual de Imperatriz/MA? Partindo dessa inquietação foi estabelecido o seguinte objetivo geral: Analisar as repercussões que o programa GN10 deixou na gestão das escolas da rede estadual de Imperatriz/MA. A fundamentação teórico-metodológica que orienta as análises pauta-se em uma pesquisa qualitativa, classificada na modalidade Estudo de Caso, desenvolvida em duas escolas da rede estadual da Unidade Regional de Imperatriz – UREI na cidade de Imperatriz/MA, Região Sudoeste do Estado do Maranhão. Além disso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com alguns profissionais da educação (gestora educacional, diretores escolares, supervisores escolares e a coordenadora do programa GN10) que atuaram na rede estadual de Imperatriz/MA durante a implementação e execução do programa. Os dados das entrevistas foram tratados a partir da análise do conteúdo com a finalidade de triangular a percepção dos sujeitos com as informações reveladas a partir dos documentos. Para o desenvolvimento dessa pesquisa ocorreu a contextualização da origem da propriedade privada e do Estado capitalista burguês, a fim de analisar e compreender as características das esferas privadas e públicas desde a origem do Estado moderno. Foi apresentado o contexto de metamorfose da administração pública no Brasil, revelando suas diferenças e sua dialética nos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial. Evidenciou-se, ainda, o processo de Reforma do Estado brasileiro identificando as particularidades a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE e da instituição dos marcos regulatórios que reconfiguraram as parcerias público/privadas para a educação entre as quais se destacam a Lei das Organizações Sociais – OS nº 9.637/98 e Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP. Foram analisados os rebatimentos da Reforma Gerencial no Estado do Maranhão, identificadas suas particularidades na política econômica e social. A partir das análises realizadas constatou-se que, no contexto da parceria público/privada entre o IAS e o Governo do Maranhão: (i) houve aumento da taxa de analfabetos; (ii) houve redução no índice de aprovação e aumento nos índices de reprovação e evasão escolar, tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio da rede estadual de ensino; (iii) houve uma expressiva redução no quantitativo de matrículas e o fechamento de escolas da rede estadual; (iv) a gestão escolar apresenta-se fragilizada nos aspectos de autonomia, participação e descentralização. Assim, conclui-se que as parcerias público/privadas escamoteiam a realidade educacional com a propagação de índices educacionais fictícios que mascaram a realidade e, ainda, sob a lógica da gestão gerencial realizam uma cooptação ideológica dos sujeitos esvaziando a possibilidade de construção coletiva e dialógica da gestão escolar democrática.

Palavras-chave: parceria público/privada; programa GN10; gestão gerencial; gestão democrática.

ABSTRACT

ALVES, Antonio Sousa. **THE PUBLIC / PRIVATE PARTNERSHIPS AND THE FEATURE OF MANAGERIAL MANAGEMENT IN EDUCATION**

348f. 2015. Thesis (Ph.D.) - Instituto de Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

The thesis "The public / private partnerships and the features of the managerial management in education" has as subject of study the relationship between the public / private partnerships and managerial management and its impact on the school management of the State System in Imperatriz / MA taking into account the public / private partnership between the Government of the State of Maranhão and the Instituto Ayrton Senna - IAS. This study has as its main question: What are the repercussions of the program Gestão Nota 10 - GN10 for the management of state school in Imperatriz / MA? With that in mind the following general objective was established: To analyze the repercussions that the GN10 program has left to the management of the state school system in Imperatriz / MA. The theoretical-methodological foundation that guides the analysis is based on a qualitative research, classified under the Case Study method, developed in two schools of the state system in the Regional Unity of Imperatriz - UREI in Imperatriz city / MA, Southwest Region of Maranhão state. In addition, semi-structured interviews were conducted with some education professionals (educational manager, school principals, school supervisors and the coordinator of the program GN10) who worked in the state system in Imperatriz / MA during the program implementation and execution. Interview data were treated out of the analysis of the content in order to triangulate the perception of the individuals with the information revealed by the documents. For the development of this research the contextualization of the origin of the private property and the bourgeois capitalist state took place in order to analyze and understand the characteristics of private and public spheres since the origin of the modern state. The context of metamorphosis of the public administration in Brazil was presented, revealing its differences and its dialectic in patrimonial, bureaucratic and managerial models. It was also shown the process of Reform of the Country identifying the particularities of the Master Plan of Reform of the State Apparatus - PDRAE and establishment of regulatory frameworks which reshaped the public / private partnerships for education among which stand out the law of Social Organizations - OS No. 9,637 / 98 and Law of Civil Society Organizations of Public Interest - OSCIP. The repercussions of managerial reform in the state of Maranhão were analyzed, its peculiarities in economic and social policy were identified. From the analyzes carried out it was found that, in the context of public / private partnership between the IAS and the Government of Maranhão: (i) there was an increase of illiteracy rate; (ii) there was a decrease in approval rates and increased failure rates and truancy, both in elementary school and high school in state school system; (iii) there was a significant reduction in the number of enrollments and close down of state schools; (iv) the school management presents itself weakened under aspects of autonomy, participation and decentralization. Thus, it is concluded that public / private partnerships hide educational reality with the spread of fictitious educational indicators which mask reality and also under the logic of managerial management carry out an ideological cooptation of individuals emptying the possibility of collective and dialogical construction of a democratic school management.

Keywords: public / private partnership; GN10 program; managerial management; democratic management.

RÉSUMÉ

ALVES, Antonio Sousa. **LES PARTENARIATS PUBLICS/PRIVÉS ET LES CARACTÉRISTIQUES DE LA GESTION MANAGÉRIALE DANS L'ÉDUCATION**

348f. 2015. Thèse (Doctorat) – Instituto de Educação, Universidade federal do Pará, Belém, 2015.

La thèse "Les partenariats publics/privés et les caractéristiques de la gestion managériale dans l'éducation" présente comme objet d'étude la relation entre les partenariats publics-privés et la gestion managériale et ses impacts sur la gestion scolaire de réseau de l'état à Imperatriz / MA, en considérant le partenariat public-privé entre le gouvernement de l'état de Maranhão et l'Institut Ayrton Senna - IAS. cette recherche a comme question centrale: Quelles sont les répercussions du programme Gestão Nota 10 - GN10 pour la gestion scolaire de réseau de l'état à Imperatriz / MA? En partant de cette inquiétude on a établi l'objectif général suivant: analyser les impacts que le programme GN10 a laissé dans la gestion des écoles de réseau de l'État à Imperatriz / MA. La base théorique-méthodologique qui aide l'analyse est guidé par une recherche qualitative, classés dans la méthode Étude de Cas, développé dans deux écoles de réseau de l'état de l'Unité Régional à Imperatriz - UREI dans la ville d'Imperatriz/MA, région Sud-Ouest du Maranhão. De plus, Des entrevues semi-dirigées ont été réalisées avec des professionnels de l'éducation (gestionnaire de l'éducation, les directeurs d'école, inspecteurs scolaires et la coordonnatrice du programme GN10) qui ont travaillé dans le système de l'état à l'Imperatriz / MA lors de la mise en œuvre et l'exécution du programme. Les données d'entrevues ont été traités à partir de l'analyse de contenu afin de trianguler la perception des sujets avec l'information révélée par les documents. Pour le développement de cette recherche s'est passée la contextualisation de l'origine de la propriété privée et de l'État capitaliste bourgeois afin d'analyser et de comprendre les caractéristiques des sphères privées et publiques de l'origine de l'État moderne. Le contexte de la métamorphose de l'administration publique au Brésil a été présenté en révélant ses différences et ses dialectique de modèles patrimonial, bureaucratique et de gestion. Il est évident, cependant, le processus de Réforme de l'État brésilien en identifiant les particularités à partir du Plan Directeur de la Réforme de l'Appareil d'État - PDRAE et la mise en place des cadres réglementaires qui ont transformé le partenariats publics-privés pour l'éducation parmi lesquelles se détachent les Lois des Organisations Sociales - OS 9637/98 et la Loi des Organisations de la Société Civile d'Intérêt Public - OSCIP. Les répercussions de la réforme de la gestion dans l'état de Maranhão ont été analysés, identifiés ses particularités en matière de politique économique et sociale. De l'analyse réalisée, il a été constaté que, dans le cadre d'un partenariat public / privé entre les IAS et le gouvernement de Maranhão: (i) il y avait une augmentation des taux d'analphabétisme; (ii) il y a eu une diminution de la cote de réussite et a augmenté les taux d'échec et l'absentéisme scolaire, tant à l'école primaire comme au Lycée du système scolaire de l'État; (iii) il y avait une réduction significative de la quantité de l'inscription et de la fermeture des écoles publiques; (iv) la gestion de l'école se présente lui-même affaibli dans les aspects de l'autonomie, la participation et la décentralisation. Ainsi, on conclue que les partenariats publics / privés cache la réalité éducative avec la diffusion des indicateurs de l'éducation fictifs qui masquent la réalité et aussi, sous la logique de la gestion managériale mène une cooptation idéologique des individus en vidant la possibilité de construction collective et dialogique la gestion démocratique de l'école.

Mots-clés: partenariat public / privé; programme GN10; gestion managériale; gestion démocratique.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
I – ORIGEM E CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA	18
II – DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA	21
III – PROCEDIMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS	28
IV – ESTRUTURA DA TESE	35
CAPÍTULO I - O PÚBLICO E O PRIVADO NO CONTEXTO DO ESTADO CAPITALISTA E A DIALÉTICA DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL	38
1.1 O CONCEITO DE PÚBLICO E PRIVADO NOS CLÁSSICOS DA TEORIA POLÍTICA	38
1.2 A PROPRIEDADE PRIVADA E O ESTADO CAPITALISTA: DO INTERVENCIONISMO ESTATAL DE KEYNES AO NEOLIBERALISMO DE HAYEK.....	58
1.3 O ESTADO BRASILEIRO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DIALÉTICA ENTRE O PATRIMONIALISMO, A BUROCRACIA E O GERENCIALISMO	69
CAPÍTULO II – AS PARCERIAS PÚBLICO/PRIVADAS E A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL NA DÉCADA DE 1990: INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GESTÃO GERENCIAL.....	86
2.1 O MODELO GERENCIAL NA GESTÃO PÚBLICA	86
2.2 A REFORMA GERENCIAL NO BRASIL	98
2.3 REDEFINIÇÃO NO PAPEL DO ESTADO E REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL NA DÉCADA DE 1990.....	102
2.4 MARCOS INICIAIS DA REFORMA GERENCIAL DO ESTADO BRASILEIRO NO GOVERNO FHC: O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO E O PÚBLICO NÃO ESTATAL.....	108
2.5 NOVOS MARCOS DA REFORMA GERENCIAL DO ESTADO NOS GOVERNOS LULA E DILMA ROUSSEF.....	125
CAPÍTULO III – AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS A PARTIR DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO DO MARANHÃO NA DÉCADA DE 1990: ESTRATÉGIAS DA GESTÃO GERENCIAL.....	132
3.1 A REFORMA GERENCIAL NO ESTADO DO MARANHÃO: DESESTATIZAÇÃO, PRIVATIZAÇÃO E CONTRATO DE RESULTADOS (1995-1998)	132
3.2 A IMPLEMENTAÇÃO DA “REFORMA DA REFORMA” (1999-2002): NOVAS ESTRATÉGIAS DA LÓGICA GERENCIAL NA GESTÃO PÚBLICA DO ESTADO DO MARANHÃO.....	150
CAPÍTULO IV – AS PARCERIAS PÚBLICO/PRIVADAS: REPERCUSSÕES DO PROGRAMA GN10 PARA A POLÍTICA EDUCACIONAL DO ESTADO DO MARANHÃO	164
4.1 CARACTERIZAÇÃO POLÍTICA, SOCIAL E ECONÔMICA DO ESTADO DO MARANHÃO	164
4.2 A POLÍTICA EDUCACIONAL DO ESTADO DO MARANHÃO NO CONTEXTO DAS PARCERIAS PÚBLICO/PRIVADAS COM O INSTITUTO AYRTON SENNA.....	175
CAPÍTULO V – A PARCERIA PÚBLICO/PRIVADA NA REDE ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE IMPERATRIZ/MA: REPERCUSSÕES DO PROGRAMA GN10 COMO ESTRATÉGIA DA GESTÃO GERENCIAL NA EDUCAÇÃO	193
5.1 CONHECENDO O MUNICÍPIO DA PESQUISA: CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS, ECONÔMICAS, SOCIAIS E EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ/MA.....	193

5.2 REPERCUSSÕES DA PARCERIA PÚBLICO/PRIVADA: O CENÁRIO DE DUAS ESCOLAS ESTADUAIS DE IMPERATRIZ/MA A PARTIR DA POLÍTICA DE GESTÃO DO PROGRAMA GN10 DO INSTITUTO AYRTON SENNA	196
5.2.1 <i>As escolas campos de pesquisa da rede estadual de Imperatriz/MA: repercussões da política de gestão do programa GN10</i>	197
5.2.2 <i>Os sujeitos da pesquisa</i>	210
5.3 A GESTÃO ESCOLAR NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DE IMPERATRIZ A PARTIR DO PROGRAMA GN10: O GERENCIAMENTO DA ESCOLA	213
ALGUMAS CONCLUSÕES	239
APÊNDICES	274
ANEXOS	283

INTRODUÇÃO

I – ORIGEM E CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA

Sonhar mais um sonho impossível
 Lutar quando é fácil ceder
 Vencer o inimigo invencível
 Negar quando a regra é vender
 Sofrer a tortura implacável
 Romper a incabível prisão
 Voar num limite improvável
 Tocar o inacessível chão
 É minha lei, é minha questão
 Virar este mundo, cravar este chão
 [...]

(CHICO BUARQUE / JOE DARION)

A tese intitulada *“As parcerias público/privadas e as feições da gestão gerencial na educação”* decorre de algumas inquietações pessoais e profissionais. Nesse sentido, tentarei descortinar alguns fragmentos que entrelaçam esses dois polos da minha vida para que o meu leitor possa entender de “onde eu falo”, “porquê eu falo”, “o que eu busco” e “o que motiva a minha busca”.

Para revelar minhas memórias, me apoio em Thompson quando indica que, “toda fonte histórica derivada da percepção humana é subjetiva, mas apenas a fonte oral permite-nos desafiar essa subjetividade: descolar as camadas de memória, cavar fundo em suas sombras, na expectativa de atingir a verdade oculta” (THOMPSON, 2002, p.197).

Em 2004, graduei-me em Pedagogia pela Universidade Estadual do Maranhão – UEMA e em Matemática pelo Centro Federal de Educação Tecnológica do Maranhão – CEFET, e isso não foi por acaso ou por falta de outra área de estudo, mas sim, por uma escolha pessoal, por uma identidade com o “ser professor”. Isso traduz o que eu sempre percebi no pensamento de Paulo Freire, em muitas de suas obras, ao discutir a materialização do processo dialético da ação de ensinar e aprender. A minha determinação e o desejo de mudar com as condições

objetivas de segregação social me impulsionaram a traçar minha formação acadêmica. A educação para mim tornou-se uma ferramenta de abolição da pobreza, de emancipação das ideologias e de superação dos desafios. Nesse momento eu percebia o quanto eu já tinha caminhado, o quanto eu já era capaz, como também o quanto ainda faltava caminhar.

No início do ano de 2005, comecei a minha prática profissional no ensino superior, em uma experiência como professor convidado do Programa de Qualificação de Professores – PQD da UEMA. Durante dois anos passei por algumas turmas e tive a oportunidade de colaborar para a formação de centenas de novos professores que hoje atuam na rede pública de ensino da educação básica tanto do Maranhão, como do Pará e Tocantins. Esse processo reforçou todas as minhas expectativas iniciais com relação ao desejo de “ser professor”.

Em particular, o interesse em estudar as questões ligadas à educação maranhense, de forma específica a temática das parcerias público/privadas e da gestão, teve início quando assumi junto à Secretaria de Estado da Educação o cargo de Supervisor Escolar, ocasião em que trabalhei junto a três Unidades Regionais de Educação – UREs do Maranhão, conhecendo de perto a realidade educacional de 42 municípios maranhenses.

Somou-se, a essa motivação o meu ingresso no Mestrado em Educação Brasileira na Linha de Políticas Públicas Educacionais da Universidade Federal do Pará – UFPA, onde fiz uma análise do financiamento da educação¹ no Estado do Maranhão na vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Ao longo dessa pesquisa, pude constatar, a partir da reprodução racional² da realidade, a inexistência de

¹ A minha pesquisa de mestrado intitulada “**Financiamento do Ensino Médio no período de 1996 a 2006**: possíveis efeitos da política de focalização” objetivou analisar os efeitos da política de focalização do FUNDEF em uma década e seus rebatimentos para o ensino médio das escolas estaduais do Maranhão.

² A obviedade não coincide com a perspicuidade e a clareza da coisa em si; ou melhor, ela é a falta de clareza da representação da coisa. A natureza se manifesta como algo de inatural. O homem tem de envidar esforços e sair do “estado natural” para chegar a ser verdadeiramente homem (o homem se *forma* evoluindo-se em homem) e conhecer a realidade como tal. Para os grandes pensadores de todos os tempos e de todas as tendências – no mito platônico da caverna, na imagem baconiana dos

infraestrutura básica para o desenvolvimento do ensino nas escolas estaduais, que apresentavam a falta de bebedouros, banheiros, lâmpadas nas salas de aula, carteiras, quadros adequados ao trabalho docente e poucas escolas exclusivas para o funcionamento do ensino médio. Somavam-se a isso: o alto índice de evasão e de repetência dos alunos; a falta de apoio didático-pedagógico para o desenvolvimento de aulas de forma contextualizada e significativa; a falta de professores efetivos e número reduzido de funcionários administrativos e operacionais (ALVES, 2011).

Esse interesse foi reforçado a partir da minha participação enquanto aluno especial do Doutorado em Educação da UFPA, na disciplina Estado e Educação, ministrada pela Professora Doutora Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos. Nessa ocasião as discussões sobre a temática aqui apresentada se tornaram mais efetivas a partir do contato com autores como Marx e Engels (2006); Gramsci (2007); Hobsbawm (1995); Harvey (2008); Mészáros (2002, 2008, 2009); Coutinho (200); Carnoy (2011); Peroni (2005) e Santos (2008).

Essas vivências e construções motivaram-me a problematizar a realidade educacional do Estado do Maranhão, particularmente, a partir da observação *in loco* da precariedade das questões estruturais das escolas públicas, da falta de recursos humanos, de política salarial, da política de gestão, entre inúmeros outros problemas educacionais da rede estadual de ensino do Estado. Sempre parti da análise crítica de que a não materialização efetiva de uma política de educação por parte do Estado, reforçou e reforça na realidade maranhense níveis altíssimos de pobreza, analfabetismo e exclusão social.

Foi a partir dessas reflexões que comecei a repensar o papel do Estado, considerando, fundamentalmente, a necessidade de interlocuções necessárias diante das questões econômicas, políticas, sociais e educacionais da realidade das

ídolos, em Spinoza, Hegel, Heidegger e Marx – o conhecimento é corretamente caracterizado como superação da natureza, como a atividade ou o “esforço” supremo. A dialética da atividade e da passividade do conhecimento humano manifesta-se, sobretudo no fato de que o homem, para conhecer as coisas em si, deve primeiro transformá-las em coisas para si; para conhecer as coisas como são independentemente de si, tem primeiro de submetê-las à própria *práxis*: para poder constatar como são elas quando não estão em contacto consigo, tem primeiro de entrar em contacto com elas. O conhecimento não é contemplação (KOSIK, 2011, p.27-28).

escolas da rede estadual do Maranhão. Isso me permitiu problematizar as configurações com que a gestão escolar vem sendo materializada a partir da implementação de programas³ que visam à qualificação dos gestores escolares. Esse cenário, possibilitou, também, perceber os movimentos que as parcerias público/privadas vêm tomando na gestão das escolas maranhenses, em especial sua concretização, a partir da implementação e execução do programa Gestão Nota 10 – programa GN10.

II – DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

As discussões e análises das políticas e da gestão da educação têm sido objeto de vários estudos e pesquisas no cenário nacional e internacional, ganhando visibilidade por ser uma temática que vem se apresentando a partir de várias perspectivas, concepções e cenários complexos em disputa, dentre eles a relação que se estabelece entre o público e privado, a perspectiva gerencial e a democrática.

³A partir da década de 1990 alguns programas de formação/capacitação de diretores/gestores de escola foram implementados na realidade educacional do Estado do Maranhão. Dentre os quais citamos: PROGESTÃO – Programa pioneiro, no Brasil, de educação à distância para capacitação de lideranças escolares. O curso contempla o paradigma de gestão focada no aluno e insere-se na política de formação como elemento impulsionador do ‘aprender a aprender’ dos gestores, da sua auto capacitação, tendo como foco o desenvolvimento de competências profissionais. PROGRAMA NACIONAL ESCOLA DE GESTORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA – Objetiva a formação de gestores escolares, que contemple a concepção de caráter público da educação e da busca de sua qualidade social, baseada nos princípios da gestão democrática, olhando a escola na perspectiva da inclusão social e da emancipação humana. PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO CONTINUADA À DISTÂNCIA NAS AÇÕES DO FNDE – FORMAÇÃO PELA ESCOLA – O programa tem como propósito contribuir para a melhoria da qualidade da gestão e fortalecimento do controle social dos recursos públicos destinados à educação. PDE - PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA – Tem por objetivo viabilizar a gestão democrática da escola, fortalecer a autonomia da gestão escolar a partir de um diagnóstico dos desafios de cada escola e a partir da definição de um plano de gestão para a melhoria dos seus resultados, com foco na aprendizagem dos alunos. PROGRAMA DE FORMAÇÃO CONTINUADA PARA CONSELHEIROS – Objetiva a construção da autonomia, com a implantação da gestão colegiada, é desenvolver ações no sentido de fortalecer os mesmos para estarem aptos a contribuir na garantia de uma prática educativa de qualidade. GESTÃO NOTA 10 – O GN10 investe no fortalecimento das lideranças e equipes de trabalho, nas unidades escolares e nas Secretarias de Educação. Tem por objetivo institucionalizar práticas gerenciais no cotidiano escolar que substituam a prática do fracasso escolar pela cultura do sucesso. A concepção de administração gerencial está presente em todas as ações e objetivos do IAS. (Elaborado pelo autor a partir de dados da SEDUC/MA, 2013).

Deste modo, as políticas públicas, de forma particular, as que orientam as determinações educacionais a partir da década de 1990 traduzem uma nova reconfiguração da relação entre o público e o privado. Assim, as políticas educacionais não são somente determinadas pelas mudanças que ocorrem na redefinição do papel do Estado, mas são partes dessa mudança.

No Brasil, na década de 1990, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE instituiu a reforma do Estado e criou um novo paradigma de gestão pública que impôs novos desdobramentos para a gestão educacional, tendo como princípios de gestão eficiente a lógica da otimização de resultados e da racionalização de recursos.

A reforma promovida pelo PDRAE aponta para um sistema de administração gerencial por intermédio de um processo de controle social e da constituição da relação entre o setor privado e o setor público. A gestão gerencial entendida como um modelo de gestão que favorece o pragmatismo dos resultados tendo por base uma concepção empresarial pode apontar resultados mais eficientes na educação pública. Assim, os princípios da gestão gerencial invadem a esfera do público a partir das parcerias público/privada.

É nessa lógica que se materializa a relação entre o público e o privado, por ser esta uma estratégia de afirmação da reconfiguração do Estado capitalista. Segundo Peroni (2006, p. 12), “com o público não-estatal a propriedade é redefinida, deixa de ser estatal e passa a ser pública de direito privado”. As políticas sociais passam a ser executadas pelo público não-estatal através de duas concepções: do público que passa a ser de direito privado ou quando o Estado estabelece parcerias com instituições do terceiro setor.

Com base nessas considerações, é que trazemos para discussão as ações desenvolvidas pelo Instituto Ayrton Senna - IAS⁴ no campo das políticas de

⁴ O IAS está associado à Rede Vencer que engloba um conjunto de programas que visam funcionar como uma solução para a educação pública, pois partem da premissa de que o Estado é ineficiente na oferta e gestão das políticas educacionais. De forma que sua metodologia utilizada promove o acompanhamento de resultados da aprendizagem dos alunos, além de fazer trabalho de fortalecimento das lideranças da escola (gestores, professores e supervisores) e de profissionais das

educação. Assim, partindo de um diagnóstico realizado junto aos municípios e/ou Estados, é que o IAS vem ganhando espaço na execução das políticas educacionais públicas e desempenhando atividades ligadas à educação em todas as regiões do Brasil por meio das parcerias público/privadas. O IAS por meio do programa GN10 se insere na gestão da educação básica trazendo um receituário de eficiência da gestão dos sistemas de ensino e da escola.

O quadro 01, a seguir, revela a dimensão de sua abrangência em termos de atendimento.

QUADRO 01: Programas do Instituto Ayrton Sena e atuação no Brasil (2011)

PROGRAMA	DEFINIÇÃO	ALUNOS ATENDIDOS	TOTAL DE MUNICÍPIOS
Gestão Nota 10	Gerenciamento das rotinas nas escolas e secretarias para melhoria da qualidade do ensino.	1.132.389	546 municípios
Circuito Campeão	Gerenciamento da aprendizagem nas quatro primeiras séries do Ensino Fundamental.	448.235	217 municípios
Se Liga	Combate o analfabetismo de alunos com distorção idade/série nos primeiros anos do ensino fundamental.	38.254	488 municípios
Acelera Brasil	Aceleração de aprendizagem de alunos com distorção idade/série nos primeiros anos do ensino fundamental.	32.300	470 municípios
Fórmula da Vitória	O Programa Fórmula da Vitória constitui-se de uma proposta pedagógica adequada à alfabetização de estudantes matriculados na 2ª fase do Ensino Fundamental.	5.050	6 municípios

Fonte: (Disponível em: <<http://www.redevencer.org.br>>. Acesso em: 03/08/2015).

Secretarias de Educação, por meio de um controle gerencial sistemático, temporal desde o trabalho do diretor escolar, passando pelos técnicos, professores e alunos.

O programa GN10 parte do pressuposto de que há consolidado no ensino público um princípio de ineficiência. Assim, introduz políticas de acompanhamento e controle dos resultados educacionais junto às escolas e Secretarias de Educação nos sistemas municipais e estaduais. Para os fins desta pesquisa analisei o processo de implementação e execução do programa GN10 junto à rede estadual de educação básica de Imperatriz/MA.

O programa GN10 tem por objetivo institucionalizar práticas gerenciais no cotidiano escolar que substituam a prática do fracasso escolar pela cultura do sucesso. Foi a partir dessa perspectiva que identifiquei a inserção de características da lógica da gestão gerencial, próprias do setor privado, na gestão das escolas da rede estadual de Imperatriz/MA.

Para responder aos seus objetivos, o programa GN10 estabelece como indicadores de sucesso: cumprimento de 100% das 800 horas mínimas de aula, 98% de frequência de professores e alunos, 95% de alfabetização ao final da 1ª série (sete anos de idade), 95% de aprovação, 2% de reprovação por falta - abandono e, 95% de fluxo escolar corrigido, no mínimo⁵.

Nessa direção, o programa GN10 está voltado para o gerenciamento das rotinas nas escolas e secretarias com o a finalidade de melhorar a qualidade do ensino e de promover o sucesso do aluno. Para isso, defende a existência de escolas autônomas dentro da rede de ensino, geridas por diretores preparados e com apoio gerencial e pedagógico das Secretarias de Educação. Para tornar essas ações possíveis, o GN10 investe no fortalecimento das lideranças e equipes de trabalho, nas unidades escolares e nas Secretarias de Educação (Disponível em: <<http://www.redevencer.org.br>>. Acesso em: 18/08/2011).

Desse modo, as técnicas gerenciais, que primam pela lógica dos resultados e aumento da produtividade, vêm sendo introduzidas nos sistemas educacionais como uma estratégia fundamental para garantir o sucesso escolar. Com predominante ênfase nas avaliações de resultados e nos indicadores de desempenho o que constitui um fator crucial de modernização da gestão educativa.

⁵(Dados disponíveis em <<http://www.redevencer.org.br>>. Acesso em: 18/08/2011).

Assim sendo, o programa GN10,

Trabalha com indicadores e metas gerenciais, capacitação dos profissionais em serviço e informações em tempo real, sobre os quatro âmbitos da gestão educacional: aprendizagem, ensino, rotina escolar e política educacional (Disponível em: <<http://www.redevencer.org.br>>. Acesso em: 18/08/2011).

É importante destacar que o programa GN10 configura-se como elemento de parceria público/privada, que prima pela execução de ações próprias do Estado. Isso reforça “as mudanças no papel do Estado e redefinem as fronteiras entre o público e o privado principalmente entre o público não-estatal e da gestão gerencial proposta pelas parcerias” (PERONI, 2009, p. 10).

Nesse sentido, esta pesquisa ampliou os estudos acerca das parcerias público/privadas já realizados por vários pesquisadores vinculados a Universidades de 10 Estados (Minas Gerais – MG; Mato Grosso – MT; Mato Grosso do Sul – MS; Pará – PA; Piauí – PI; Paraná – PR; Rio Grande do Sul – RS; Santa Catarina – SC; São Paulo – SP; Rio Grande do Norte – RN) que avaliaram os programa GN10 e Escola Campeã entre os anos de 2008 e 2010, tendo como principal objetivo “captar as especificidades relativas às consequências das parcerias firmadas sobre a gestão da educação na esfera municipal” considerando o grau de desigualdade e diversidade existente entre os municípios e regiões do Brasil (ADRIÃO; PERONI, 2011, p. 3).

Nesse sentido, a pesquisa soma-se aos estudos já realizados por Peroni (2001, 2007, 2008, 2009, 2010), Adrião e Peroni (2005, 2009, 2011) e Santos (2009, 2011, 2012,) entre outros autores que têm apresentado significativos dados a respeito da realidade dos diferentes municípios e Regiões onde as parcerias foram celebradas com o IAS para implementação e execução do programa GN10.

Nessa esteira, o interesse em realizar uma investigação em âmbito local, a partir das singularidades da rede estadual de ensino do Maranhão, evidencia-se pelos seguintes motivos:

- Apesar de haver estudos já realizados sobre a temática das parcerias público/privadas em âmbito nacional, com destaque para os casos em análise dos municípios de Sapiranga – RS, Joinville – SC, São José dos

Pinhais – PR, São José do Rio Preto – SP, Montes Claros – MG, Campo Grande – MS, Cáceres – MT, Mossoró – RN, Altamira – PA e Teresina - PI os dados e as características desse fenômeno no Estado do Maranhão ainda carecem de análises mais sistemáticas (ADRIÃO; PRONI, 2011);

- Conforme evidenciado nos estudos, historicamente as parcerias se deram entre os governos municipais e o IAS, prevalecendo as diretrizes da política local com que se materializa a educação da rede municipal. No caso do Maranhão o convênio se deu entre o governo do Estado e o IAS, cabendo à SEDUC a função de Interveniente Anuente de operacionalização do Termo de Convênio (ANEXO – A) para implementação e execução do programa GN10 nas escolas de educação básica da rede estadual de ensino.

Ao considerar esses aspectos com que as parcerias público/privadas se efetivaram a partir da década de 1990, com a Reforma do Estado e, ainda, considerando a parceria público/privada entre o governo do Estado do Maranhão e o Instituto Ayrton Senna – IAS para implementação e execução do programa GN10 na rede estadual de ensino, a questão central que norteia essa pesquisa parte da seguinte inquietação: quais as repercussões do programa GN10 para a gestão escolar da rede estadual de Imperatriz/MA?

A partir dessa inquietação apresento as seguintes questões norteadoras para essa pesquisa:

1. Quais as determinações do privado para a formação do Estado?
2. Como a gestão pública no Brasil se caracterizou a partir da dialética do público/privado?
3. Quais as características da reforma da administração pública no Estado do Maranhão 1995-2002?
4. Como se deu a materialização jurídico-política das parcerias público/privadas na reforma do Estado no Maranhão 1995-2002?
5. Quais as repercussões da gestão gerencial, a partir do programa GN10, no contexto da gestão escolar na rede estadual de Imperatriz?

Com base no problema de pesquisa e nas questões norteadoras, essa pesquisa teve como objetivo geral analisar as repercussões que o programa GN10 deixou na gestão das escolas da rede estadual de Imperatriz/MA.

Para o processo de construção desta pesquisa visando o alcance do objetivo geral é que tracei os seguintes objetivos específicos:

1. Caracterizar a relação do público/privado e as suas determinações para a formação do Estado, evidenciando, também, a dialética com a reforma da administração pública no Brasil;
2. Analisar a institucionalização das parcerias público/privadas no Estado do Maranhão a partir da reforma da administração pública de 1995-2002;
3. Analisar os rebatimentos do programa GN10 para a política educacional no Estado do Maranhão;
4. Identificar os índices educacionais da educação básica no período de 2008 a 2013, com vistas a conhecer em que medida a implementação do programa GN10 provocou alterações nos indicadores de (aprovação, reprovação, evasão e distorção idade-série) nas escolas da rede estadual do Maranhão e, particularmente, de Imperatriz/MA;
5. Analisar a gestão escolar da rede estadual de Imperatriz a partir do programa GN10, verificando as repercussões da gestão gerencial.

Tendo por base o referencial teórico que iluminou essa pesquisa, parti da hipótese de que, o programa GN10 do IAS, por meio da inserção da lógica e de elementos da gestão gerencial na gestão escolar da rede estadual de Imperatriz/MA, escamoteia a realidade educacional quando objetiva, exclusivamente, implantar uma cultura de resultados que priorizam os “indicadores de sucesso” educacionais. Isso reflete o discurso ideológico vigente do neoliberalismo de que o Estado não tem competência e nem condições de ofertar e coordenar sua política educacional de forma efetiva. Em consequência disso, há uma transferência de funções específicas do Estado para a iniciativa privada por meio das regulamentações jurídico/normativas das parcerias público-privadas reconfigurando o conceito de

público e privado. Assim, realiza-se uma cooptação ideológica dos sujeitos trabalhadores da educação e um fetichismo⁶ em relação às parcerias público/privadas e isso enfraquece a correlação de forças no espaço escolar e a possibilidade de construção da gestão democrática.

III – PROCEDIMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

O processo de produção do conhecimento científico se revela como uma espécie de conversa, como um diálogo que provoca uma interlocução contínua entre pesquisadores de uma dada área (ALVES-MAZZOTTI, 2012), por isso considero que as escolhas teórico-metodológicas que orientaram essa pesquisa revelam a perspectiva teórica de análise do objeto em sua relação com a realidade concreta (KOSIK, 2011).

Desse modo, essa pesquisa se apresenta metodologicamente em uma perspectiva qualitativa, com investigação configurada como um Estudo de Caso, revelando uma reflexão crítica acerca dos fenômenos subjacentes da realidade do objeto de estudo. Nesse sentido, “entendemos por metodologia o caminho e o instrumental próprios da abordagem da realidade” (MINAYO, 2004, p. 22).

A pesquisa qualitativa permitiu fazer as análises das repercussões do programa GN10 para a gestão escolar da rede estadual de Imperatriz/MA, pois, ela “corresponde a questões muito particulares” (MINAYO, 2012, p.21) sendo “um processo de reflexão e análise da realidade através da utilização de métodos e técnicas para compreensão detalhada do objeto de estudo” (OLIVEIRA, 2010, p.37). A pesquisa qualitativa possibilitou compreender os rebatimentos do programa GN10,

⁶ Marx nos diz que, na sociedade capitalista, os objetos materiais possuem certas características que lhes são conferidas pelas relações sociais dominantes, mas que aparecem como se lhes pertencessem naturalmente [...]. Marx sustenta as propriedades conferidas a objetos materiais na economia capitalista são reais e não produtos da imaginação. Só que não propriedade materiais. São sociais. Constituem forças reais, não controladas pelos seres humanos e que, na verdade, exercem controle sobre eles; são as “formas de aparência” objetivas das relações econômicas que definem o capitalismo. Se essas formas são tomadas como naturais, isso se deve a que seu conteúdo ou essência social não é visível imediatamente só pode ser revelado pela análise teórica (BOTTOMORE, 2012, p. 220-221)

enquanto instrumento de parceria público/privada e de fortalecimento da gestão gerencial na rede estadual de ensino de Imperatriz/MA.

Assim, a reflexão teórica sobre a realidade em que se sustenta a presença das parcerias público/privadas via programa GN10 na gestão escolar da rede estadual de Imperatriz/MA não é uma reflexão esvaziada de significados, mas sim, uma reflexão sustentada no pensamento crítico. Nesse sentido, este estudo se acentua em uma perspectiva crítica da realidade.

Para Frigotto (2004, p. 81) “a reflexão teórica sobre a realidade não é uma reflexão diletante, mas uma reflexão em função da ação para transformar”. E continua nos dizendo que “[...] a preocupação fundamental da perspectiva crítica é refletir, pensar, analisar a realidade com o objetivo de transformá-la” (FRIGOTTO, 2004, p. 82).

Minhas reflexões foram direcionadas pelas categorias propriedade privada, Estado capitalista, parcerias público/privadas, gestão pública, gestão gerencial e gestão democrática. Segundo Minayo (2004, p.94) as categorias analíticas “são aquelas que retêm historicamente as relações sociais fundamentais e podem ser consideradas balizas para o conhecimento do objeto em seus aspectos gerais” de forma que “comportam vários graus de generalização, abstração e de aproximação”.

Nos dados obtidos na fase da pesquisa de campo analisei a autonomia e a participação como categorias empíricas constituintes da gestão democrática no espaço escolar fazendo a correlação de forças com a descentralização e o controle, características determinantes da gestão gerencial. Assim, as categorias empíricas “são aquelas construídas com finalidade operacional, visando ao trabalho de campo (a fase empírica) ou a partir do trabalho de campo” (MINAYO, 2004, p.94),

Para fins de realização desta pesquisa, fiz a opção pela abordagem metodológica do Estudo de Caso que aponta a “possibilidade de fornecer uma visão profunda e ao mesmo tempo ampla e integrada de uma unidade social complexa, composta de múltiplas variáveis” (ANDRÉ, 2008, p.33). Por avaliar que esse tipo de estudo permite conhecer as particularidades do programa GN10, além de

estabelecer relações que demonstrem os efeitos de sua política gerencial para a rede estadual de Imperatriz/MA.

O Estudo de Caso possibilitou, também, aproximação e comparação dos efeitos dessa política de gestão com outros dados de outros estudos já realizados em diferentes realidades do cenário nacional e local em que as parcerias público/privadas na educação foram firmadas. Entendendo aqui que uma das particularidades do Estudo de Caso é que as características presentes nas partes se revelam como elementos presentes no todo (YIN, 2010).

Defini como instrumentos de coleta de dados para este estudo duas ferramentas distintas que se completam: a análise documental e as entrevistas semiestruturadas.

A análise documental possibilitou conhecer, a partir de leis, decretos e portarias, a política das parcerias público/privadas no Brasil e no Estado do Maranhão. Um dos documentos fundamentais para a análise foi o Termo de Convênio do governo do Maranhão com o IAS, além dos dados econômicos e sociais do Estado publicados no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e dos Censos Educacionais do Maranhão publicados no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP no período de 2008 a 2014.

Como aponta Cellard:

[...] o documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais. Ele é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, pois não é raro que ele represente a quase totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas. Além disso, muito frequentemente, ele permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente (CELLARD, 2008, p. 295).

Outra característica que me impulsionou a recorrer a essa técnica de pesquisa é a capacidade que o documento tem de apresentar a dimensão de tempo e a compreensão dos aspectos sociais. Nesse sentido, a análise documental favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos,

grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas e outros (CELLARD, 2008).

Assim, elenquei alguns documentos e seus respectivos indicadores de análise que foram fundamentais para a viabilidade do estudo, conforme demonstra o quadro 2, a seguir.

QUADRO 2 - Documentos e Indicadores de Análise

DOCUMENTOS	INDICADORES
Termo de Convênio (Governo do Maranhão e IAS)	Vigência; responsabilidade do Estado, responsabilidade do IAS; metas e objetivos do programa GN10 do IAS.
Lei Nº. 9.637/98; Lei Nº.9.790/99; Lei Nº.11.079/04; DECRETO Nº. 7.478/11 e DECRETO Nº.15.052/96	Características das parcerias público/privadas.
Censos Educacionais do INEP nos anos de 2009 a 2014.	Matrículas da Educação Básica por dependência administrativa, quantitativo de matrículas em cada nível de ensino, índices de aprovação, reprovação e distorção idade-série.
Censos Educacionais da SEDUC/MA nos anos de 2009 a 2014.	Diagnóstico da educação no Maranhão.
Dados do PNUD	Dados sociais, econômicos e políticos do Estado do Maranhão e de Imperatriz.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A esse momento de análise dos documentos somou-se a aplicação das entrevistas semiestruturadas, pois elas serviram de suporte para a descrição e análise dos indicadores revelados pelos documentos, visto que, a partir da fala dos sujeitos foi possível conhecer a percepção que eles têm acerca da parceria público/privada entre o governo do Maranhão e o IAS e, ainda, mostrou quais as repercussões do programa GN10 para a gestão escolar da rede estadual de Imperatriz/MA. Concordo com Oliveira (2010, p. 86) ao afirmar que “a entrevista é um excelente instrumento de pesquisa por permitir a interação entre pesquisador (a) e entrevistado (a) e a obtenção de descrições detalhadas sobre o que se está pesquisando”.

Esta pesquisa de tese foi realizada no município de Imperatriz/MA, segundo maior município do Estado do Maranhão⁷. A partir da definição do município estabeleci os seguintes critérios como referência para escolha dos locais de aplicação da pesquisa:

- a) escolhi a sede administrativa da Unidade Regional de Educação – UREI⁸ para executar parte da pesquisa. Nesse espaço foi feita coleta de alguns dados educacionais e documentais acerca do programa GN10, além das entrevistas com a Diretora de Educação, a Coordenadora do programa GN10 e as Supervisoras Escolares;
- b) selecionei, também, 02 (duas) escolas⁹ da rede estadual de ensino do município de Imperatriz que implantaram o programa GN10. Aqui realizei entrevistas com os gestores escolares.

O quadro 3, apresenta a quantidade de escolas estaduais do Maranhão, da URE de Imperatriz e do município de Imperatriz.

QUADRO 3 - Total de Escolas da Rede Estadual do Maranhão

LOCALIZAÇÃO	NÚMERO DE ESCOLAS
Maranhão	862
URE de Imperatriz	45
Município de Imperatriz	20

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da SEDUC/MA, 2013.

Para a seleção das escolas no município de Imperatriz observei os seguintes critérios:

- a) a política de gestão do GN10 foi implantada, inicialmente, em 10 escolas estaduais de Imperatriz. Selecionei 02 dessas escolas para

⁷ Os dados políticos, econômicos, sociais e educacionais do município da pesquisa serão revelados no capítulo 5 da tese.

⁸ Esse espaço será mais bem apresentado no capítulo 5 da tese.

⁹ Todas as informações acerca das escolas que configuram o *locus* desta pesquisa estão apresentadas no capítulo 5.

- aplicar a pesquisa, considerando o fato de essas escolas terem sido as primeiras a implantar o programa GN10 no ano de 2010;
- b) são escolas que ofereciam ensino fundamental e ensino médio regular até o processo de municipalização se concretizar em 2013;
 - c) considerei a permanência do gestor na escola durante o processo de implantação e implementação do programa GN10 na rede estadual de ensino do Maranhão;
 - d) considerei o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB alcançado e o projetado nos anos de 2009 a 2013;

A tabela 01, abaixo, apresenta o IDEB das escolas escolhidas.

TABELA 01 - IDEB DAS ESCOLAS PESQUISADAS (8ª série/9º ano do Ensino Fundamental).

MUNICÍPIO	ESCOLAS	IDEB OBSERVADO			IDEB PROJETADO			
		2009	2011	2013	2009	2011	2013	2015
	ESCOLA A	3.3	3.3	***	3.2	3.4	3.8	4.2
	ESCOLA B	3.7	4.4	3.9	3.4	3.7	4.1	4.5

*** Sem média na Prova Brasil 2013: Não participou ou não atendeu os requisitos necessários para ter o desempenho calculado.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do INEP/MEC, 2015.

O IDEB é um indicador utilizado pelo MEC/INEP para definir as políticas, voltadas para a educação básica, que serão implementadas a partir da institucionalização, do planejamento e da execução de políticas públicas para o setor educacional. O quadro em tela revela que o IDEB observado no ano de 2009, pelos resultados produzidos, ficou acima da meta projetada nas 02 (duas) escolas da pesquisa. Ao analisar os dados de 2011 percebi que somente a **Escola B** apresenta IDEB superior ao projetado e a **Escola A** apresentou índice inferior ao previsto. Assim, esse indicador foi importante para a escolha do campo de pesquisa, pois permitiu analisar em que medida os índices aqui apresentados avançaram ou não a partir da implementação e execução do programa GN10 e de sua atuação na gestão escolar.

A seleção dos sujeitos para as entrevistas deu-se por meio da relação que cada um tem com o objeto de pesquisa aqui evidenciado. Nesses termos, Michelat (1985, p.199) revela que “a amostra é então constituída a partir de critérios de diversificação em função das variáveis [...] para obter exemplos da maior diversidade possível das atitudes a respeito do tema em estudo”. Dessa forma, optei por entrevistar, no interior das escolas, o Diretor Escolar, pois as suas ações estão diretamente ligadas ao processo de gestão em diferentes dimensões. Da estrutura administrativa da URE de Imperatriz selecionei a Diretora de Educação, a Coordenadora do programa GN10 e Supervisoras Escolares, por perceber o papel estratégico que esses sujeitos desempenham na sistematização e orientação da política de gestão efetivada nas escolas estaduais de Imperatriz/MA.

A percepção desses sujeitos permitiu conhecer, analisar e revelar os fundamentos e práticas da gestão escolar na educação básica da rede estadual do Maranhão. O quadro 4, a seguir, mostra o instrumento de pesquisa, a classificação dos sujeitos e a quantidade definida.

QUADRO 4 - Sujeitos da Pesquisa e Instrumentos de Coleta de Dados.

SUJEITOS/FUNÇÃO NO GN10	QUANTIDADE	LOCAL	INSTRUMENTO DE COLETA
Diretora de Educação	01	UREI	Entrevista Semiestruturada
Coordenadora do programa GN10	01	UREI	
Supervisoras Escolares	02	UREI	
Diretores Escolares	02	Escola	
TOTAL	06		

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na percepção de Michelat (1985, p.199) em uma “pesquisa qualitativa só um pequeno número de pessoas é interrogado” e sua escolha se dá, efetivamente, “em função de critérios que nada tem de probabilísticas e não constituem de modo algum uma amostra representativa no sentido estatístico”. Assim, a escolha dos sujeitos deve considerar o caráter representativo, particular, que eles detêm acerca do fenômeno estudado.

Os dados desta pesquisa foram organizados em tabelas, quadros e gráficos de modo a evidenciarem possíveis inferências e indicadores sobre efeitos das parcerias público/privadas para a gestão escolar a partir da implementação do programa GN10 na educação básica do Maranhão. Foi realizada a sistematização das falas dos sujeitos entrevistados para posterior análise e estabelecimento de interface com o referencial teórico abordado.

Por fim, optei pela análise de conteúdo como recurso metodológico de análise dos dados. Esse recurso auxiliou na compreensão dos indicadores dos documentos e na análise das falas dos diferentes sujeitos deste estudo. Pois a análise do conteúdo é considerada como um conjunto de técnicas de análises de comunicações, que se apropria de procedimentos sistemáticos e objetivos para a descrição do conteúdo presente nas mensagens (BARDIN, 2011). Nesse sentido, a análise do conteúdo se revela como importante técnica de investigação das questões objetivas propostas nos questionários fechados, revelando a sistematização objetiva e quantitativa do conteúdo das respostas.

A partir da técnica de análise do conteúdo, fiz a seleção, codificação e categorização das falas dos sujeitos entrevistados e isso nos deu condições para fazer uma análise das repercussões do programa GN10 nas escolas estaduais de Imperatriz/MA. Para Bardin (2011, p.45) “tal como a etnografia necessita da etnologia para interpretar suas descrições minuciosas, o analista tira partido do tratamento das mensagens que manipula para inferir [...] conhecimentos sobre o emissor da mensagem”.

IV – ESTRUTURA DA TESE

Na intenção de responder aos objetivos a que este estudo se propõe, a presente tese está organizada em cinco capítulos, precedidos por esta introdução e sucedidos por algumas conclusões.

O Capítulo I, **O público e o privado no contexto do Estado capitalista e a dialética da gestão pública no Brasil** inicia-se com análises teóricas que tratam da propriedade privada, do papel do Estado e das reconfigurações históricas do público

e do privado no capitalismo. Realizei, ainda, uma discussão conceitual acerca do público e privado tomando como fio condutor o contexto histórico do Estado brasileiro a partir do século XX, discutindo a simbiose entre a gestão de caráter patrimonialista, burocrático e gerencial. Para tanto, nos apoiamos em teóricos clássicos e contemporâneos, entre os quais Marx (2008, 2009), Engels (2012), Marx e Engels (1998, 2012), Carnoy (2011), Weffort (2006), Bobbio (2012), Montaña e Duriguetto (2011), Santos (2012) e outros.

O Capítulo II aborda questões conceituais sobre **As parcerias público/privadas e a reforma da Administração Pública no Brasil na década de 1990: institucionalização da gestão gerencial**, com destaque para os acontecimentos e as modificações estruturais da reforma do Estado e da contrarreforma da administração pública no Brasil a partir da década de 1990. Faz uma análise dos atos normativos que demarcaram a nova configuração do público/privado entre os governos FHC (1995-2002), Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014).

O Capítulo III apresenta as características da reforma no Estado do Maranhão com vistas a perceber seus rebatimentos para a política de educação e organização do modelo de gestão predominante nas escolas da rede estadual. Faz uma análise da política educacional no Estado a partir da parceria com o IAS para implementação do programa GN10 na rede estadual de ensino. Para o estudo sobre **As parcerias público/privadas a partir da reforma da Administração Pública no Estado do Maranhão na década de 1990: estratégias da gestão gerencial** fiz uma leitura dos documentos que instituíram a parceria entre a SEDUC/MA e o IAS, com vistas a identificar seus objetivos, ideologias, metodologias, e resultados previstos para a concepção de gestão escolar. O capítulo busca analisar as mudanças que vêm se processando a partir da defesa de uma nova gestão para as escolas focada em eficiência de resultados com forte apelo aos aspectos gerenciais da empresa privada.

O Capítulo IV, intitulado **As parcerias público/privadas: repercussões do programa GN10 para a política educacional do Estado do Maranhão**, faz uma significativa radiografia da política social, econômica e educacional no Maranhão a partir do processo de Reforma do Estado. Analisa o perfil da gestão escolar nas

escolas estaduais pesquisadas revelando os indicadores educacionais (matrículas, aprovação, reprovação, distorção idade-série) a partir da parceria com o IAS e da implementação do programa GN10.

O Capítulo V, **A parceria público/privada na rede estadual de educação de Imperatriz/MA: repercussões do programa GN10 como estratégia da gestão gerencial na educação**, apresenta as características e particularidades do campo de pesquisa. Expõe os resultados da pesquisa empírica, apresentando inicialmente os dados educacionais das escolas pesquisadas. Faz, ainda, uma análise, através das falas dos sujeitos entrevistados, acerca do modelo de gestão predominante nas escolas da rede estadual de Imperatriz a partir da implementação do programa GN10.

Por fim, são apresentadas algumas conclusões onde procuramos apresentar sínteses construídas a partir do nosso desenvolvimento e amadurecimento teórico-metodológico que norteou esse estudo de TESE. Destaco, neste ítem, os principais resultados que consubstanciam a relevância do objeto de estudo aqui revelado.

CAPÍTULO I - O PÚBLICO E O PRIVADO NO CONTEXTO DO ESTADO CAPITALISTA E A DIALÉTICA DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL

O Capítulo I tem por objetivo realizar uma discussão conceitual acerca da propriedade privada, do Estado capitalista e da gestão pública, buscando conhecer os limites entre o privado, o público e o público/privado. Para tanto, apoio-me em teóricos clássicos e contemporâneos para reconstruir, à luz do objeto de pesquisa, a gênese e dialética do Estado, do capital e das relações hegemônicas que se estabelecem a partir das classes sociais.

Ainda neste capítulo, apresento um fio histórico que possibilita resgatar as características econômicas, políticas e sociais com que as Reformas de 1936, 1967 e 1995 da gestão pública no Brasil se efetivaram. O texto apresenta cada uma das reformas e dimensiona, de forma sucinta, o que cada uma delas representa na administração pública brasileira. Assim, temos um panorama que ajuda a entender a administração pública desde a perspectiva patrimonialista, passando pela burocracia, até chegar ao gerencialismo e, ainda, quais as implicações de cada modelo de administração para a materialidade das parcerias público/privadas.

1.1 O CONCEITO DE PÚBLICO E PRIVADO NOS CLÁSSICOS DA TEORIA POLÍTICA

A propriedade privada material, imediatamente sensível (*sinnliche*), é a expressão material-sensível da vida humana estranhada. Seu movimento – a produção e o consumo – é a manifestação (*Offenbarung*) sensível do movimento de toda produção até aqui, isto é, realização ou efetividade do homem. Religião, família, Estado, direito, moral, ciência, arte, etc., são apenas formas particulares da produção e caem sob a sua lei geral. A supra-sunção (*Aufhebung*) positiva da propriedade privada, enquanto apropriação da vida humana é, por conseguinte, a supra-sunção positiva de todo estranhamento (*Entfremdung*), portanto o retorno do homem da religião, família, Estado e etc., à sua existência (*Dasein*) humana, isto é, social (MARX, 2009, p. 106).

Nesta seção apresento uma reflexão a respeito da relação que se estabelece entre a propriedade privada e as bases do Estado capitalista burguês, considerando que, a categoria propriedade privada está, historicamente, atrelada à

necessidade de surgimento do Estado e vem determinando suas transformações no campo político, econômico e social.

A análise acerca do surgimento da propriedade privada está associada ao próprio nascimento do Estado moderno¹⁰ burguês. Assim, compreendo o Estado configurado como uma organização ou um conjunto de instituições que visa garantir a dominação de uma classe sobre a outra.

Para Engels (2012), a característica fundamental histórica e universal de qualquer aparelho estatal, seja ele escravista, feudal, capitalista ou socialista é a existência de aparelhos de repressão articulados com poder político classista. O conjunto de indivíduos responsáveis por essa tarefa formaria a burocracia estatal.

Em uma perspectiva marxista entendo o Estado burguês como reproduzidor das relações de produção dentro do capital de forma que se perpetue o estado de dominação da burguesia sobre a classe proletarizada a partir da exploração da sua força de trabalho (MARX, 2008).

A concepção de Estado no pensamento moderno tem sua origem com a reflexão feita pelos pensadores contratualistas¹¹ no processo de afirmação do capitalismo entre os séculos XVI e XVIII, período em que a ideia de um direito natural moderno é encontrada no centro do interesse dos pensadores contratualistas Hobbes, Locke e Rousseau, em que as reflexões são centradas em uma questão

¹⁰Para uma leitura detalhada acerca do conceito de Estado Moderno ver (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2008, p.425-431).

¹¹ PARA UMA DEFINIÇÃO DO CONTRATUALISMO. – Com o Contratualismo tornou-se comum identificar teorias muito diversas entre si. Por isso, a possibilidade de definir, de modo adequado, corrente tão complexa do pensamento ocidental depende quer da adoção de perspectivas e ângulos diversos, quer no seu confronto com as soluções dadas ao problema da ordem política por outras correntes de pensamento. Em sentido muito amplo o Contratualismo compreende todas aquelas teorias políticas que veem a origem da sociedade e o fundamento do poder político (chamado, quando em quando, *potestas*, *imperium*, Governo, soberano, Estado) num contrato, isto é, num acordo tácito ou expresso entre a maioria dos indivíduos, acordo que assinalaria o fim do Estado natural e o início do estado social e político. Num sentido mais restrito, por tal termo se entende uma escola que floresceu na Europa entre o começo do século XVII e os fins do século XVIII e teve seus máximos expoentes em J. Althusius (1557-1638), T. Hobbes (1588-1679), B. Spinoza (1632-1677), S. Pufendorf (1632-1694), J. Locke (1632-1704), J. J. Rousseau (1712-1778), I. Kant (1724-1804). Por escola entendemos aqui não uma comum orientação política, mas o comum uso de uma mesma sintaxe ou de uma mesma estrutura conceitual para racionalizar a força e alicerçar o poder no consenso (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2008, p.272).

central, ou seja, “a criação de um princípio novo de *legitimação do poder político ou do Estado moderno*” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p.22 [grifo do autor]).

Os contratualistas afirmaram, em suas análises, que a origem do Estado e/ou da sociedade está estruturada em um contrato. Assim, “os homens viveriam, naturalmente, sem poder e sem organização – que somente surgiriam depois de um pacto firmado por eles, estabelecendo as regras de convívio e de subordinação política” (RIBEIRO, 2006, p.53).

Para Hobbes (1588-1779) o homem natural não é um selvagem, mas o mesmo homem que vive em sociedade. Neste sentido, a natureza do homem não muda conforme o tempo, ou a história, ou a vida social, pois a natureza fez os homens iguais. E esse homem é “opaco aos olhos do seu semelhante” de forma que se “não há um Estado controlando e reprimindo, fazer a guerra contra os outros é a atitude mais racional que eu posso adotar tornando a guerra contra todos um princípio natural em que o homem se torna lobo do homem (HOBBS, 2012).

Assim, o estado de natureza¹² “é um estado configurado pela existência de um desejo perpétuo de poder pelos homens”. Sendo o poder a capacidade de individual de adquirir riqueza, prestígio e dominação do outro. O homem em estado de natureza, para Hobbes, “não é um selvagem. É o mesmo homem que vive em sociedade. Melhor dizendo, a natureza do homem não muda conforme o tempo, ou a história, ou a vida social”. Hobbes entendia, seguindo o mesmo pensamento da maior parte dos autores que antecederam o século XVIII, que “não existe história

¹² O ESTADO DE NATUREZA, AS NECESSIDADES DO HOMEME A DIVISÃO DO TRABALHO. – Um dos elementos essenciais da estrutura da doutrina contratualista é o estado de natureza, que seria justamente aquela condição da qual o homem teria saído, ao associar-se, mediante um pacto, com os outros homens. É difícil dizer em que consiste para os contratualistas esse estado de natureza, em virtude do escasso interesse por eles mostrado (excetuado Rousseau) quanto ao conhecimento das reais condições do homem em suas origens; tal situação é apresentada quase sempre apenas como hipótese lógica negativa sobre como seria o homem fora do contexto social e político, para poder assentar as premissas do fundamento racional do poder. Daí, por um lado, a hesitação dos diversos contratualistas em definir a que estágio da evolução da humanidade corresponde o estado de natureza, dado que ele é definido apenas negativamente (se define o que falta ao estado de natureza em relação ao estado de civilização), e, por outro, a contraditória avaliação dessa situação humana, que para Hobbes e Spinoza é de guerra, para outros (Paufendorf, Locke) é de paz, se bem que precária, e, para Rousseau, de felicidade (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2008, p.272).

entendida como transformando os homens. Estes não mudam” (HOBBS, 2012). Deste modo, o estado de natureza não é regido por leis.

A partir dessa identificação, Hobbes evidencia a necessidade de se estabelecer entre os homens um contrato no qual se definiria as regras do convívio em sociedade e de submissão às orientações políticas, em que os direitos dos homens seriam repassados a um poder soberano – o Estado – que os representaria. Para Hobbes (2012) o Estado é a forma racional da existência social do homem, garantidor da ordem e da paz social que é o único interesse que todos os indivíduos viventes em sociedade têm em comum.

Na análise que Bobbio (2012) faz desse pacto pensado por Hobbes, ele apresenta três elementos fundamentais que são concebidos ao soberano – Estado – a partir do contrato social: a irrevogabilidade, o caráter absoluto e a indivisibilidade do poder e da autoridade. Assim, a vontade do soberano vai substituir a vontade de todos e a todos representar.

Em *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil* (1651), Hobbes, “apresenta uma justificação racional e portanto universal da existência do Estado e indica as razões pelas quais seus comandos devem ser obedecidos” (BOBBIO, 2012, p. 55).

Nesse sentido, ao apresentar as causas, a geração e a definição do Leviatã (o Estado), Hobbes entende que:

A causa final, fim ou desígnio dos homens (que apreciam, naturalmente, a liberdade e o domínio sobre os outros), ao introduzir a restrição a si mesmos que os leva a viver em Estados, a preocupação com sua própria conservação e a garantia de uma vida mais feliz. Ou seja, a vontade de abandonar a mísera condição de guerra, consequência necessária das paixões naturais dos homens, se não houver um poder visível que os mantenha em atitude de respeito, forçando-os, por temor à punição, a cumprir seus pactos e a observar as leis naturais [...] afinal, as leis naturais (tais como a justiça, a equidade, a modéstia, a piedade, enfim, o que determina que façamos aos outros o que queremos que nos façam) são contrárias às nossas paixões naturais, que nos inclinam para a parcialidade, o orgulho, a vingança e coisas semelhantes, se não houver o temor de algum poder que nos obrigue a respeitá-las. Sem a espada os pactos não passam de palavras sem força, que não dão a mínima segurança a ninguém. Assim, apesar das leis naturais (que cada um respeita quando tem vontade e quando pode fazê-lo com segurança), se não for instituído um poder considerável para garantir sua segurança, o homem para proteger-se dos outros, confiará, e poderá legitimamente confiar, apenas em sua própria força e capacidade. [...] Conferir toda a força e o poder a um

homem, ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir as diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade, é o único caminho para instituir um poder comum, capaz de defender a todos [...] é preciso designar um homem ou uma assembleia de homens para representar a todos, considerando-se e reconhecendo-se cada membro da multidão como autor de todos os atos que aquele que representa sua pessoa praticar [...]. Dessa forma, *a multidão assim unida numa só pessoa passa a chamar-se Estado* (em latim, *Civitas*) (HOBBS, 2012, p. 136-140 [grifo meu])

Juntamente com Hobbes, Locke (1632-1704) é um dos principais naturalistas. O pensamento de Locke tem muitas semelhanças com o de Hobbes, pois, ambos partem do conceito do estado de natureza do homem que, somente mediados por um contrato social, conseguem realizar a passagem para o estado de sociedade civil ou política. No entanto, existem, singularidades em Locke que o diferenciam de Hobbes na forma de análise do estado de natureza, do contrato social e da sociedade civil ou política.

Locke, em sua teoria, afirma “ser a existência do indivíduo anterior ao surgimento da sociedade e do Estado”, pois na sua concepção individualista, os homens viviam primeiro um estágio pré-social e pré-político caracterizado pela liberdade e igualdade: o estado de natureza (MELLO, 2006). Locke demonstrou preocupação com a forma que o poder político deveria assumir para garantir a segurança, a paz e a liberdade da propriedade privada.

Para Locke, tão quanto para Hobbes, “os homens viviam em estado de natureza, um estado de absoluta liberdade” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p.25). O estado de natureza, para Locke, “era uma situação real e historicamente determinada pela qual passara, ainda que em épocas diversas, a maior parte da humanidade e na qual se encontravam alguns povos, como as tribos norte-americanas”. Essa percepção do estado de natureza com uma relativa harmonia, concórdia e paz entre os homens, definido na teoria lockiana, difere da análise hobbesiana, para quem o estado de natureza tinha sua essência na guerra, insegurança e violência.

Assim, como Châtelet, Duhamel, Pisier-Kouchner (2009, p.54), entendo que:

No estado de natureza – expressão que, em Locke, indica por vezes, como em Hobbes e depois em Rousseau, um conceito limite, e, outras vezes, um período histórico primitivo, que pode ser encontrado entre os índios da

América, por exemplo (o estado de selvageria, segundo Rousseau) –, os seres criados por Deus são *livres*: livres as terras, livres os animais, livres os homens ... Para os homens, que foram criados de tal modo que são capazes de conhecer, de expressar seu pensamento e de trabalhar, essa liberdade inscreve como um direito natural (ou originário) a possibilidade de dispor de sua vida e de suas palavras como lhes convém, e de caçar os animais e de ocupar um território em que possam trabalhar para sobreviver. São iguais uns aos outros, na medida em que não existe entre eles nenhuma diferença natural que autorize um a limitar a liberdade do outro. [...] Nesse estado, fazem promessas mútuas a fim de melhor de melhor regularem suas vidas, promessas que são naturalmente obrigados a respeitar, já que, sem tal respeito, o uso da promessa perde qualquer significação.

A teoria de Locke acerca da propriedade privada, também difere da apresentada por Hobbes. Para este “a propriedade inexiste no estado de natureza e foi instituída pelo Estado-Leviatã após a formação da sociedade civil”. Assim sendo, o Estado hobbesiano tem o poder de instituir e, ao mesmo tempo, suprimir a propriedade privada. Para Locke, ao contrário do que defendia Hobbes, “a propriedade já existe no estado de natureza e, sendo uma instituição anterior à sociedade é um direito natural do indivíduo que não pode ser violado pelo Estado (MELLO, 2006, p. 84-85). Nesse sentido, os homens já eram dotados de razão e desfrutavam da propriedade, pois, “tornavam-se proprietários à medida que transformavam o ‘estado comum’ da natureza através de seu trabalho, visando sua subsistência e satisfação” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p.25).

Nessa perspectiva, Locke (1994), ao tratar da propriedade privada, revela que:

Embora a terra e todas as criaturas inferiores sejam comuns a todos os homens, cada homem tem uma “propriedade” em sua própria “pessoa”; a esta ninguém tem qualquer direito senão ele mesmo. Podemos dizer que o “trabalho” do seu corpo e a “obra” das suas mãos são propriamente seus. Seja o que for que ele retire do estado que a natureza lhe forneceu e no qual o deixou, fica-lhe misturado ao próprio trabalho, juntando-se-lhe algo que lhe pertence e, por isso mesmo, tornando-o propriedade dele. Retirando-o do estado comum em que a natureza o colocou, anexou-lhe por esse trabalho algo que o exclui do direito comum de outros homens. Desde que esse “trabalho” é propriedade indiscutível do trabalhador, nenhum outro homem pode ter direito ao que foi por ele incorporado [...] (LOCKE, 1994, 42).

Desse modo, a propriedade das terras, dos instrumentos, do capital é, segundo Locke, uma extensão natural que o homem tem sobre seu corpo e a sua atividade, ou seja, o homem era naturalmente livre e proprietário de sua pessoa, de seu trabalho, pois, para Locke, a terra fora dada por Deus em comum a todos os

homens, e, ao incorporar seu trabalho à matéria bruta que se encontrava em estado natural o homem tornava a sua propriedade privada. Neste sentido, o homem estabelecia sobre a terra um direito próprio do qual estavam excluídos todos os outros homens (LOCKE, 1994). O trabalho, para a teoria lockiana, era o fundamento originário da propriedade privada (MELLO, 2006).

O contrato social para Hobbes é um pacto de submissão dos súditos ao soberano, ou seja, em uma perspectiva hobbesiana, os homens firmam entre si um pacto de submissão visando preservar suas vidas e, para isto, “transferem a um terceiro (homem ou assembleia) a força coercitiva da comunidade, trocando voluntariamente sua liberdade pela segurança do Estado-Leviatã”. Já na visão de Locke, o contrato social é um pacto de consentimento dos homens para preservação da propriedade privada. Neste sentido, o contrato social revela o consentimento dos homens em formar, livremente, a sociedade civil ou política, para proteger e preservar a propriedade privada e os direitos adquiridos no estado de natureza.

Para Locke (1994), a partir do contrato social, na sociedade civil ou política,

O homem, nascendo, conforme provamos, com direitos a perfeita liberdade e gozo incontrolado de todos os direitos e privilégios da lei da natureza, por igual a qualquer outro homem ou grupo de homens do mundo, tem, por natureza, o poder não só de preservar a sua propriedade – isto é, a vida, a liberdade e os bens – contra os danos e ataques de outros homens, mas também de julgar e castigar as infrações dessa lei por outros conforme estiver persuadido da gravidade da ofensa e até mesmo com a morte nos crimes em que o horror dos fatos o exija, conforme a sua opinião. Contudo, como qualquer sociedade política não pode existir nem subsistir sem ter em si o poder de preservar a propriedade e, para isso, castigar as ofensas de todos os membros dessa sociedade, haverá sociedade política somente quando cada um dos membros renunciar ao próprio poder natural, passando-o às mãos da comunidade em todos os casos que não lhe impeçam de recorrer à proteção da lei por ela estabelecida. [...] E por essa maneira a comunidade consegue, por meio de um poder julgador, estabelecer que castigo cabe às várias transgressões quando cometida entre os homens dessa sociedade – que é o poder de fazer leis –, bem como possui o poder de castigar qualquer dano praticado contra qualquer dos membros por alguém que não pertence a ela – que o poder de guerra e de paz –, e tudo isso para preservação da propriedade de todos os membros dessa sociedade [...]. E aqui deparamos com a origem dos poderes legislativo e executivo da sociedade, que deve julgar por meio de leis [...]. Sendo os homens [...] por natureza, todos livres, iguais e independentes, ninguém pode ser expulso de sua propriedade e submetido ao poder político de outrem sem dá consentimento (LOCKE, 1994, 36-39).

Assim, a passagem do estado de natureza dos homens para a organização da sociedade civil ou política, se efetiva, para Locke, a partir do contrato social e mediante o estabelecimento de leis que assegurem a preservação da propriedade privada. Assim, os homens viveriam em estado natural, desprovidos de qualquer forma de poder e organização, que somente apareceriam a partir de um pacto/contrato estabelecido entre eles em que surgiriam as regras/normas de um novo convívio social e de subordinação política. No pensamento de Locke, o Estado aparece como árbitro imparcial acima das partes, que impede a degeneração da sociedade natural, dirigida pelas leis da natureza e da razão, num Estado de conflitos permanentes e insolúveis.

Rousseau (1721-1778) apresenta uma visão diferenciada de Hobbes e Locke a respeito das relações entre o Estado e a sociedade civil ou política. Se para esses teóricos, os homens em estado de natureza são orientados por interesses particulares e egoístas e, somente, a partir do contrato social, é que a sociedade civil ou política tem origem para resguardar a preservação desses interesses, ou seja, o estado civil representa, em oposição ao estado de natureza, a sociedade regulada por algum tipo de autoridade reconhecida capaz de assegurar a liberdade, a paz e a preservação dos interesses privados, para Rousseau, no entanto, o estado de natureza do homem não é o da guerra de todos contra todos, mas um estado pacífico. O homem busca satisfazer junto à natureza as suas necessidades sem combater, através de guerras, os seus semelhantes (ROUSSEAU, 2011).

No estado de natureza, para Rousseau - quando os sujeitos abstraem o que a sociedade lhes trouxe – os homens dispersos, são potências movidas pelo desejo, não limitados por nada (são integralmente livres), a não ser pela incapacidade material, na qual podem se encontrar de satisfazer esse desejo. Para Rousseau o Estado é expressão da vontade geral através da qual cada um, renunciando à liberdade natural em favor de todas as outras, adquire a liberdade civil ou moral e se torna mais livre do que antes (CHÂNTELET; DUHAMEL; PISIER-KOUCHNER, 2009).

Nesse sentido, o Estado representa uma soberania que é: (i) inalienável, posto que a soberania não sendo senão o exercício da vontade geral, jamais pode alienar-se, pois o soberano é apenas um ser coletivo; (ii) indivisível, pois a vontade

pertence a maior parte da sociedade; (iii) infalível, pois a vontade geral do povo é sempre justa e (iv) absoluta, porque da mesma forma que a natureza dá a todo homem um poder absoluto sobre todos os seus membros, também, o pacto social dá ao corpo político um poder político sobre todos os seus (CHÂNTELET; DUHAMEL; PISIER-KOUCHNER, 2009).

Dessa forma, ao tratar do governo em seu livro III do Contrato Social, Rousseau apresenta o corpo administrativo do Estado formado pelos funcionários do soberano, como um órgão limitado pelo poder do povo e não como um corpo autônomo e dotado de poderes que se possa confundir ao próprio Estado. Assim, para Rousseau,

[...] o *governo* ou administração suprema é o exercício legítimo do poder executivo, e de *príncipe* ou *magistrado* o homem ou o corpo encarregado dessa administração. é no governo que se encontram as forças intermediárias, cujas relações compõem a relação do todo com o todo, ou do soberano com o Estado. Pode-se representar esta última relação por aquela entre os extremos de uma proporção contínua, cuja média proporcional é o governo.[...] O governo recebe do soberano as ordens que dão ao povo e, para que o Estado permaneça em bom equilíbrio é preciso que, tudo compensado, haja igualdade entre o produto ou o poder do governo tomado em si mesmo, e o produto ou a potência dos cidadãos, que de um lado são soberanos e de outro, súditos. [...] Se o soberano quer governar ou se o magistrado quer fazer leis ou, ainda, se os súditos recusam-se a obedecer, a desordem toma o lugar da regra, a força e a vontade não agem mais de acordo e o Estado, em dissolução, cai assim no despotismo ou na anarquia (ROUSSEAU, 2011, p. 112-116).

Para Rousseau a propriedade privada não foi gerada espontaneamente e nem passou a participar da vida do homem de forma desinteressada, ao contrário, foi sendo intencionalmente construída ao longo do desenvolvimento do pensamento social do homem. Para Rousseau a instituição da propriedade privada – na sua análise um fator de grande ruptura na organização social da humanidade, desencadeador de guerras e crimes – e a ambiguidade da própria civilização, fruto do conflito entre o homem e a natureza, ao mesmo tempo perversa e impulsionadora do progresso (ROUSSEAU, 2011). Destarte, é a partir da propriedade privada, para Rousseau, que se origina a “desigualdade de acesso à riqueza, a rivalidade de interesses e a concorrência, as quais tornam o egoísmo a motivação básica da vida social”, formando-se, assim, a sociedade civil ou política (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p.28).

A teoria levantada pelos contratualistas coloca o Estado como algo derivado, uma criação artificial, produto de um pacto, ação voluntária pela qual os indivíduos abdicam de sua liberdade originária em benefício de um terceiro, dando vida a um corpo político soberano que lhes garanta vida, liberdade e bens. Tarefa precípua do Estado é, então, garantir a liberdade e a propriedade privada (BRANDÃO, 2006, p.106).

O pensamento de Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831) traz uma análise da formação do Estado e da propriedade privada e da formação social moderna a partir das revoluções burguesas. Se os pensadores contratualistas se preocuparam em descrever modelos ideais para o Estado, Hegel, em sua obra *Princípios da Filosofia do Direito de 1821*, apresenta sua teoria a respeito do Estado sob a ótica do desenvolvimento e consolidação da sociedade capitalista, ou seja, de um estado burguês.

Pra Hegel, o Estado é a totalidade orgânica de um povo, não sendo confundido somente com um agregado ou um somatório de desejos arbitrários. Dessa forma,

O Estado é a realidade em ato da Ideia moral objetiva, o espírito como vontade substancial revelada, clara para si mesma, que se conhece e se pensa, e realiza o que sabe e porque sabe. No costume tem o Estado a sua existência imediata, na consciência de si, no saber e na atividade do indivíduo, tem a sua existência mediata, enquanto o indivíduo obtém a sua liberdade substancial ligando-se ao Estado como à sua essência, como ao fim e ao produto da sua atividade. O Estado, como realidade em ato da vontade substancial, realidade que esta adquire na consciência particular de si universalizada, é o racional em si e para si: esta unidade substancial é um fim próprio absoluto, imóvel, nele a liberdade obtém o seu valor supremo, e assim este último fim possui um direito soberano perante os indivíduos que em serem membros do Estado têm o seu mais elevado dever (HEGEL, 1997, p. 216-217).

Hegel, ainda defende que o estado mantém e é responsável pela ordem social tal como se manifesta no nível da sociedade civil, e configura-se como esfera superior da sociedade, que determina e contrapõe a finalidade coletiva ao interesse individual, ou seja, o público se subjeta ao bem particular (a propriedade). Nesse sentido, o Estado é, por essência, a finalidade do sistema da vida privada e de seus componentes, da proteção da propriedade privada, na medida em que se põe a

serviço da proteção dos interesses particulares dentro de um contexto de coletividade.

Nesse sentido,

Quando se confunde o Estado com a sociedade civil, destinando-o à segurança e proteção da propriedade e da liberdade pessoais, o interesse dos indivíduos enquanto tais é o fim supremo para que se reúnem, do que resulta ser facultativo ser membro de um Estado. Ora, é muito diferente a sua relação com o indivíduo. Se o Estado é o espírito objetivo, então só como membro é que o indivíduo tem objetividade, verdade e moralidade (HEGEL, 1997, p. 217).

Assim, o Estado se efetiva como espaço onde os interesses públicos e universais se constroem a partir dos desejos particulares, privados, existentes na sociedade civil. Para Hegel, cabe ao Estado garantir o bem público ao mesmo tempo em que preserva e protege a propriedade privada. Destarte, o Estado é, “transformado no sujeito real que ordena, funda e materializa a universalização dos interesses privatistas e particularistas da sociedade civil” (MONTANO; DURIGUETTO, 2006, p. 33).

Para Hegel,

Em face do direito privado e do interesse particular, da família e da sociedade civil, o Estado é, por um lado, necessidade exterior e poder mais alto; subordinam-se-lhe as leis e os interesses daqueles domínios mas, por outro lado, é para eles fim imanente, tendo a sua força na unidade do seu último fim universal e dos interesses particulares do indivíduo; esta unidade exprime-se em terem aqueles domínios deveres para com o Estado na medida em que também têm direitos (§ 155Q) (HEGEL, 1997, 226).

A contribuição que Karl Heinrich Marx (1818-1883) deixou para o entendimento das condições e relações entre o Estado burguês e a propriedade privada é fundamental para as análises da conjuntura da sociedade capitalista. Nesse sentido, o caráter histórico da propriedade privada é revelado por Marx na obra *Sobre a Questão Judaica (1843)* e publicada nos Anais Franco-Alemães. Aqui Marx já chamava a atenção para o caráter limitante da propriedade privada ao revelar que,

O direito humano à propriedade privada, portanto, é o direito de desfrutar a seu bel prazer (*à songré*), sem levar outros em consideração, independentemente da sociedade, de seu patrimônio e dispor sobre ele, é o direito ao proveito próprio. Aquela liberdade individual junto com esta sua aplicação prática compõem a base da sociedade burguesa. Ela faz com que

cada homem veja no outro homem, não a realização, mas, ao contrário, a restrição de sua liberdade (MARX, 2010, p. 49).

Nessa perspectiva, nos *Manuscritos econômico-filosóficos (1844)*, onde fez uma contundente crítica aos teóricos da economia política burguesa Adam Smith e David Ricardo, Marx nos revela que os argumentos postos pelos burgueses de que a propriedade privada é algo “natural” e está além da história não condizem com o real, pois para ele a propriedade privada é “o produto, o resultado, a consequência necessária do *trabalho exteriorizado*, da relação externa do trabalhador com a natureza e consigo mesmo” (MARX, 2009, p.87 [grifo do autor]). Assim, a propriedade privada é entendida em oposição à propriedade social, coletiva, e só existe onde os meios de trabalho e as condições externas deste são propriedades de particulares. Assim, a propriedade passa a ser uma necessidade cada vez maior, determinada pelo progresso da produção, causando a transformação dos meios de produção individuais em novos meios de produção sociais, resultando na concentração de propriedade gigantesca de pouco e na expropriação da grande massa do povo (MINTO, 2006).

Nesse sentido:

A produção produz o homem não somente como uma *mercadoria*, a *mercadoria humana*, o homem na determinação da mercadoria; ela o produz, nessa determinação respectiva, precisamente como um ser desumanizado (*enimenschtes Wesen*) tanto espiritual quanto corporalmente – imoralidade, deformação, embrutecimento de trabalhadores e capitalistas. Seu produto é a mercadoria consciente-de-si e auto-estima, [...] a mercadoria humana (MARX, 2009, p.92-93 [grifos do autor]).

A propriedade privada resulta do conceito de “*trabalho exteriorizado*” e de “*homem exteriorizado*” que produz ideologicamente uma relação entre trabalho estranhado, vida estranhada e homem estranhado. Assim, a propriedade privada é o resultado do trabalho alienado, pois para Marx “a relação da propriedade privada contém latente em si a relação da propriedade privada como trabalho” (p.93). Pensando o trabalho como atividade estranhada ao homem e à natureza que visa a produção do capital como atividade humana e que tem “a *essência subjetiva* da propriedade privada, a *propriedade privada* enquanto atividade sendo para si, enquanto *sujeito*, enquanto *pessoa*, é o *trabalho*” (MARX, 2009, p. 99 [grifos do autor]).

Nessa direção, ao tratar da propriedade privada como produto do trabalho alienado do homem, Marx conclui:

Compreende-se, portanto, que só a economia nacional, que reconheceu o *trabalho* como seu princípio – Adam Smith – não sabia a propriedade privada apenas como um *estado* exterior ao homem –, que essa economia nacional é considerada, por um lado, como produto da *energia* efetiva e do movimento da propriedade privada (ela é o movimento independente da propriedade privada tornado para si na consciência, a indústria moderna como si mesma – *Selbst*), como um produto da *indústria* moderna, e como ela, por outro, acelerou, glorificou, a energia e o desenvolvimento dessa *indústria*, e fez deles um produto da *consciência*. Como *fetichistas*, como *católicos* aparecem, por isso, a essa economia nacional esclarecida que descobriu a *essência subjetiva* da riqueza – no interior da propriedade privada – os partidários do sistema monetário e do sistema mercantilista, que sabem a propriedade privada enquanto uma essência *somente objetiva* para o homem. *Engels* chamou, por isso, com razão, *Adam Smith de Lutero nacional-econômico*. Tal como Lutero reconheceu a fé como a essência do mundo exterior da religião, e por isso contrapõe-se ao paganismo católico; tal como ele suprimiu (*aufhob*) a religiosidade externa enquanto fazia a religiosidade essência interna do homem; tal como ele negou o padre existindo fora do leigo porque deslocou o padre para o coração do leigo, assim fica suprimida (*aufgehoben*) a riqueza existente fora do homem e dele independente – portanto apenas afirmada e mantida de um modo exterior –, isto é, esta sua *objetividade externa sem pensamento* é suprimida na medida em que a propriedade privada se incorpora ao próprio homem e reconhece o próprio homem enquanto sua essência – mas, assim, o próprio homem é posto na determinação da propriedade privada, tal como em Lutero [o homem é posto] na [determinação] da religião (MARX, 2009, p. 99 [grifos do autor]).

Ainda para Marx, “a propriedade privada *material*, imediatamente sensível (*sinnliche*), é a expressão material sensível da vida *humana estranhada*”. Assim a propriedade privada, como produto da produção do consumo, “é uma expressão sensível de que o homem se torna simultaneamente *objetivo* para si e simultaneamente se torna antes um objeto estranho e não humano (*unmenschlich*)” (MARX, 2009, p. 108 [grifos do autor]).

A conceituação da propriedade privada é retomada por Marx, agora com a colaboração de Engels, *em a Ideologia Alemã (1845-1846)*. Aqui Marx e Engels revelam as questões históricas do surgimento da propriedade a partir das análises das relações materiais de produção da sociedade. Para eles a propriedade privada deve ser entendida a partir das bases materiais de produção. Pode-se perceber essa concepção quando Marx e Engels problematizam a discussão afirmando que “não é a consciência que define a realidade, mas a realidade que define a consciência”. Assim, não são as ideias ou o produto das ideias que apontam a realidade como ela

se apresenta objetivamente, mas sim, a objetividade dessa realidade que vai definir a construção dessa ideia. Nesse sentido, a propriedade privada deve ser percebida e abstraída na base material das relações entre os homens. Essa perspectiva se opõe a defendida pelos clássicos da economia política Adam Smith e David Ricardo que defendiam a visão de propriedade privada, cunhada em uma ideologia liberal, com um processo natural de produção e o trabalho como a essência da propriedade privada.

A propriedade privada, percebida como processo de produção do capitalismo e fruto da divisão social do trabalho, redefine a estrutura das relações entre os homens. Na Ideologia Alemã, Marx e Engels trataram da evolução do processo histórico de desenvolvimento da propriedade privada e da divisão do trabalho apresentando as características dessa relação simbiótica na estrutura do modelo de propriedade tribal, de propriedade comunal e estatal e, ainda, da propriedade feudal.

Na propriedade tribal, os homens produzem indiretamente sua vida material, e são determinados por essa maneira do modo de como produzem e o que produzem. Com a divisão do trabalho, há a separação entre o trabalho industrial e comercial do trabalho agrícola, tornando mais visíveis as divisões de cidade e campo promovendo uma relação entre as diferentes nações. Nessa fase a divisão do trabalho ainda está pouco desenvolvida limitando-se a um prolongamento da divisão natural do trabalho existente na família. Aqui a estrutura social limita-se a extensão da família formada hierarquicamente por: chefes patriarcais da tribo, membros da tribo e escravos (MARX; ENGELS, 2009).

A segunda forma de propriedade é a propriedade comunal e estatal da antiguidade. Essa forma de propriedade resulta da reunião de várias tribos em uma única cidade, por contrato ou por conquista e na qual prevalece o regime de escravidão. Assim, a “propriedade comunal desenvolve a propriedade privada móvel e, mais tarde, também a imóvel [...]” (p.27). Nesse modelo de propriedade a divisão do trabalho está mais desenvolvida. Aqui a separação entre cidade e campo se acentua e mais tarde vai resultar em Estados que representam, de um lado, o interesse urbano, e de outro, o interesse do campo. É a partir dessa inicial

correlação de forças, interesses e perspectivas que vamos ter a primeira divisão da relação de classes entre cidadãos e escravos (MARX; ENGELS, 2009).

A terceira forma é a propriedade feudal ou estamental. Os moldes que enfatizavam a propriedade feudal deram-se sob influência da disciplina militar germânica constituindo uma hierarquização feudal em que as ordens sócias eram muito bem demarcadas, ficando os príncipes, nobres, clero e camponeses situados no campo e os mestres, oficiais, aprendizes, e a plebe de jornaleiros, nas cidades. Assim, a estrutura feudal da propriedade “correspondia nas cidades, a propriedade corporativa, a organização feudal dos ofícios” (p.29), de forma que a propriedade consistia no próprio trabalho de cada indivíduo. Nesse sentido, durante a época feudal, a propriedade consistiu na própria propriedade fundiária e no trabalho do servo, dentro das possibilidades de uma cultura agrícola e rudimentar e uma indústria artesanal, características fortes do feudalismo (MARX; ENGELS, 2009).

Cada período histórico apresenta um determinado grau de desenvolvimento da propriedade privada, mas o estágio mais avançado deste desenvolvimento ocorre no capitalismo¹³, onde ela se encontra em seu estado puro. É no capitalismo que

¹³Na parte central de *A Formação da classe trabalhadora inglesa*, intitulada “Exploração”, Thompson assume o que são, para ele, os momentos axiais do surgimento do capitalismo industrial. Dois aspectos correlatos destacam-se em sua análise. O primeiro é a época do impulso transformador, a formação de uma nova classe trabalhadora. Thompson situa a experiência transformadora da classe trabalhadora inglesa, o processo em que foram forjados um novo proletariado e uma nova cultura da classe trabalhadora, no período de 1790-1832. Sua análise, portanto, termina muito antes de a transformação industrial da produção está concluída, ou sequer muito avançada. O segundo aspecto, correlato a esse, é que ele discerne uma transformação no que parece ser uma continuidade fundamental: até os trabalhadores que, à primeira vista, mal parecem diferir de seus predecessores artesanais, e cuja cultura de oposição ainda tem raízes profundas nas antigas tradições pré-industriais populares e radicais, são, para Thompson, uma “nova raça de seres” um novo tipo de proletariado (WOOD, 2001, p.65-66).

CAPITALISMO – O PROBLEMA DA DEFINIÇÃO. – Na cultura corrente, ao termo capitalismo se atribui conotações e conteúdos frequentemente muitos diferentes, reconduzíveis todavia a duas grandes acepções. Uma primeira acepção restrita de Capitalismo designa uma forma particular, historicamente específica, de agir econômico, ou modo de produção em sentido estrito, ou subsistema econômico. Esse subsistema é considerado uma parte de uma mais amplo e complexo sistema social e político, para designar o que não se considera significativo ou oportuno recorrer ao termo Capitalismo. Prefere-se usar definições deduzidas do processo histórico da industrialização e da modernização político-social. Fala-se, exatamente, de sociedade industrial, liberal-democrática, ou de sociedade complexa, da qual o Capitalismo é só um elemento, enquanto designa o subsistema econômico (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2008, p.141).

CAPITALISMO – denominação do modo de produção em que o capital, sob suas diferentes formas, é o principal meio de produção. O capital pode tomar a forma de dinheiro ou de crédito para a compra da força de trabalho e dos materiais necessários à produção, a forma de

podemos observar com clareza o que Marx chama de “mistério” da propriedade privada: que ela é o produto do trabalho exteriorizado e o meio através do qual o trabalho se exterioriza, a “realização dessa exteriorização” (MARX, 2008, p. 88).

Para Marx e Engels (2012), a propriedade privada, em sua essência, começa entre os povos modernos, com a propriedade mobiliária (escravidão e comunidade). Já entre os povos da Idade Média, a propriedade tribal se desenvolveu a partir das propriedades: feudal da terra, mobiliária corporativa e capital manufatureiro até avançar para o capital moderno com bases industriais e concorrência universal, de forma que “a propriedade privada da burguesia moderna é a expressão final e mais complexa do sistema de produção e de apropriação de produtos [...]” (MARX; ENGELS, 1998, p.32). Esse processo tornou a propriedade privada pura nos moldes do capital, cessando toda a característica de comunidade e imprimindo toda a influência do Estado para o desenvolvimento da propriedade.

E continua dizendo que:

A essa propriedade privada moderna corresponde o Estado moderno, que, comprado progressivamente pelos proprietários privados por meio de impostos, cai plenamente sob o domínio destes pelo sistema de dívida pública, e cuja existência, tal como se manifesta na alta e na baixa dos papéis estatais na bolsa, tornou-se inteiramente dependente do crédito comercial que lhe é concedido pelos proprietários privados burgueses. A burguesia, por ser uma classe, não mais um estamento, é forçada a organizar-se nacionalmente, e não mais localmente, e a dar a seu interesse médio uma forma geral. Por meio da emancipação da propriedade privada em relação à comunidade, o Estado se tornou uma existência particular ao lado e fora da sociedade civil; mas esse Estado não é nada mais do que a forma de organização que os burgueses se dão necessariamente, tanto no exterior como no interior, para a garantia recíproca de sua propriedade e de seus interesses (MARX; ENGELS, 2012, p.75).

É a partir da ascensão da propriedade capitalista¹⁴ em que há supressão da propriedade privada em relação à comunidade, que o estado moderno burguês

maquinaria física (capital em sentido estrito), ou, finalmente, a forma de estoque de bens acabados ou de trabalho em processo. Qualquer que seja a sua forma, é propriedade privada do capital nas mãos de uma classe, a classe dos capitalistas, com a exclusão do restante da população, que constitui a característica básica do capitalismo como modo de produção (BOTTMORE, 2012, p.75).

¹⁴ Desde tempos imemoriais, os camponeses empregaram vários modos de regular o uso da terra a bem da comunidade aldeã. Restringiram certas práticas e concederam certos direitos, não para aumentar a riqueza dos latifundiários ou dos Estados, mas a fim de preservar a própria comunidade camponesa, talvez para preservar a terra e distribuir seus frutos de maneira mais

se tornou uma “existência particular e fora da sociedade civil”, esse Estado é a forma de organização com que os burgueses legitimam a garantia de sua propriedade e de seus interesses na estrutura do capital, visto que o Estado é a forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e que sintetiza a sociedade civil inteira de uma época, segue-se que todas as instituições coletivas são mediadas pelo Estado (MARX; ENGELS, 2012).

Nesse sentido,

A autonomia do Estado tem lugar atualmente apenas naqueles países onde os estamentos não se desenvolveram completamente até se tornarem classes, onde os estamentos já eliminados nos países mais avançados ainda exercem algum papel e onde existe uma mistura; daí que, nesses países, nenhuma parcela da população pode chegar à dominação sobre as outras. Este é especialmente o caso da Alemanha. O exemplo mais acabado do Estado moderno é a América do Norte. Todos os modernos escritores franceses, ingleses e americanos declaram que o Estado existe apenas em função da propriedade privada, de tal modo que isso também foi transmitido para o senso comum. Como o Estado é a forma na qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e que sintetiza a sociedade civil inteira de uma época, segue-se que todas as instituições coletivas são mediadas pelo Estado, adquirem por meio dele uma forma política. Daí a ilusão, como se a lei se baseasse na vontade e, mais ainda, na vontade separada de sua base real [*realen*], na vontade livre.

equitativa e, muitas vezes, para sustentar os membros menos afortunados da comunidade. Até a posse ou propriedade privada era tipicamente condicionada por essas práticas consuetudinárias, conferindo aos não-proprietários certos direitos de uso da propriedade de terceiros. Na Inglaterra havia muito dessas práticas e costumes. Existiam as terras comunais, nas quais os membros da comunidade podiam ter o direito de pastagem ou o direito de apanhar lenha, e havia vários outros tipos de direito de uso das terras particulares, como o de colher as sobras da lavoura em períodos específicos do ano. Do ponto de vista dos latifundiários e dos fazendeiros capitalistas adeptos do melhoramento, a terra tinha que ficar livre de qualquer dessas obstruções, para que eles tivessem um *uso produtivo e lucrativo das propriedades*. Entre os séculos XVII e XVIII, houve uma pressão crescente pela eliminação dos direitos consuetudinários que interferiam na acumulação capitalista. Isso podia significar várias coisas: contestar o direito comunitário às terras comunais, reivindicando a posse particular exclusiva, eliminar vários direitos de uso das terras particulares, ou contestar os arrendamentos consuetudinários que davam a muitos pequenos lavradores o direito da posse, sem a concessão de um título legal e inequívoco de propriedade. Em todos esses casos, as concepções tradicionais de propriedade tiveram que ser substituídas por novas concepções capitalistas de propriedade – não apenas como “privacidade”, mas como *exclusiva*. Os outros indivíduos e a comunidade tinham que ser excluídos, eliminando-se a regulação e as restrições ao uso da terra ditadas pelas aldeias (coisa que na França, por exemplo, não aconteceu sob formas e em graus nada semelhantes), extinguindo-se o direito consuetudinário de uso e assim por diante. Isso nos traz à mais famosa redefinição dos direitos de propriedade: o cercamento. Mas ele significou a extinção, com ou sem a demarcação física das terras, dos direitos comunais e consuetudinários de uso dos quais dependia a sobrevivência de muitas pessoas. A primeira grande onda de cercamento ocorreu no século XVII, quando os grandes latifundiários procuraram expulsar os plebeus das terras que pudessem ser lucrativamente usadas como pasto na criação de ovelhas, cada vez mais lucrativa (WOOD, 2001, p.90-91).

Do mesmo modo, o direito é reduzido novamente à lei (MARX; ENGELS, 2012, p. 76-77).

Ao analisar a propriedade privada em sua dimensão conceitual e jurídica, paralelamente, também, traz-se a perspectiva de Estado e de sociedade civil que se constrói em cada estrutura social, em cada momento histórico particular do capitalismo. Nesse sentido,

O direito privado se desenvolve simultaneamente com a propriedade privada, a partir da dissolução da comunidade natural. Entre os romanos, o desenvolvimento da propriedade privada e do direito privado não gerou consequências industriais e comerciais, pois o seu modo de produção inteiro manteve-se o mesmo. Entre os povos modernos, em que a comunidade feudal foi dissolvida pela indústria e pelo comércio, o nascimento da propriedade privada e do direito privado deu início a uma nova fase, suscetível de um desenvolvimento ulterior. [...] No direito privado, as relações de propriedade existentes são declaradas como o resultado da vontade geral. O próprio *jus utendi et abutendi* denota, por um lado, o fato de que a propriedade privada tornou-se plenamente independente da comunidade e, de outro, a ilusão de que a própria propriedade privada descansa na simples vontade privada, na disposição arbitrária das coisas. Na prática, o *abuti* traz consigo limites econômicos muito bem determinados para o proprietário privado, se este não quiser ver sua propriedade, e com ela o seu *jus abutendi*, passando para outras mãos, já que a coisa, considerada simplesmente em relação com a sua vontade, não é absolutamente uma coisa, mas é apenas no comércio e independentemente do direito que ela se torna uma coisa, uma verdadeira propriedade (uma relação que os filósofos chamam de ideia). Essa ilusão jurídica, que reduz o direito à mera vontade, resulta necessariamente, no desenvolvimento ulterior das relações de propriedade, no fato de que alguém pode ter um título jurídico de uma coisa sem ter a coisa realmente (MARX; ENGELS, 2012, p. 78-79).

Conforme Marx, “[...] as relações jurídicas, bem como as formas do Estado, não podem ser explicadas por si mesmas [...]”, ao contrário, essas relações só podem ser explicadas a partir de “[...] suas raízes nas condições materiais de existência, em suas totalidades [...]” (MARX, 2008, p.47). Deste modo, o Estado é compreendido como uma superestrutura, ou seja, condicionado por parte da estrutura econômica e revelando sua dependência da Sociedade Civil, conforme muito bem descreve no Prefácio para Crítica da Economia Política:

[...] na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. (MARX, 2008, p. 47).

Assim, o Estado é um instrumento essencial de dominação de classes na sociedade capitalista. Ele não está acima dos conflitos de classes, mas profundamente envolvido neles. Sua intervenção no conflito é vital e se condiciona ao caráter essencial do Estado como meio da dominação de classe (CARNOY, 2011). Por conseguinte, o Estado é uma instituição que nasce como produto das relações de classe, cujas bases são as relações de produção (MINTO, 2006). Mézáros, ao tratar sobre essa questão, afirma que o “Estado moderno é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema”, passando a existir acima de tudo para “poder exercer controle abrangente” sobre as unidades de produção do capital em uma lógica de reprodução social (MÉSZÁROS, 2009, p.106-107).

Para Marx (2012), o Estado nasce das relações de produção e por isso não representa o bem comum, mas legitima a estrutura de classe presente na produção. Em oposição a Hegel e aos contratualistas Hobbes, Locke e Rousseau, que defendiam que o Estado era responsável pela coletividade social se colocando acima dos interesses particulares e das classes, enquanto para Marx o Estado é um instrumento essencial de dominação de classe na sociedade capitalista. Ele não está acima dos conflitos de classe, mas intimamente ligado a eles (CARNOY, 2011). Nessa esteira, portanto, o Estado é a expressão política da classe dominante.

É um instrumento da classe exploradora que suprime os conflitos. Marx e Engels defendem que o Estado tem suas origens na necessidade de controlar os conflitos sociais entre os diferentes interesses econômicos, assim o Estado não é um poder imposto à sociedade de fora para dentro; tampouco é a realização da ideia moral ou a imagem e realidade da razão como afirma Hegel. É antes, um produto da sociedade num determinado estágio de desenvolvimento; é a revelação de que essa sociedade se envolveu numa irremediável contradição consigo mesma e que está dividida em antagonismos irreconciliáveis que não consegue exorcizar (ENGELS, 2012).

Ao tratar sobre o Estado na *Ideologia Alemã (1845-1846)*, Marx e Engels o definem como “uma instituição com vínculo de classe”, pois ele nasce da

contradição entre o “interesse de um indivíduo” e o “interesse de outros indivíduos” (CARNOY, 2011, p.71).

Reforçamos, com base em Marx e Engels que o Estado capitalista é dominado pela burguesia e é “através da emancipação da propriedade privada diante da comunidade o Estado se torna uma entidade separada, ao lado e de fora da sociedade civil” (MARX; ENGELS, citado por CARNOY, 2011, p.71). Então, para Marx e Engels, o Estado não existe por causa de uma vontade dominante, mas surge das condições materiais de existência do homem.

Por fim, mas não menos importante, na sua obra a *Origem da família, da propriedade privada e do Estado*, Engels indica que o Estado capitalista é uma estratégia de mediação de conflitos de classes e de manutenção da ordem se configurando como um produto da própria sociedade. Nessa perspectiva, “na sociedade burguesa, o Estado representa o braço repressivo da burguesia” (CARNOY, 2011, p.76).

Assim, o Estado moderno tornou-se uma estrutura de controle do capital e dos antagonismos sociais de sua reprodução. Para Engels, “o Estado não é pois, de modo algum, um poder que se impõe à sociedade de fora para dentro; tampouco é ‘a realidade da ideia moral’, nem ‘a imagem e realidade da razão’, como afirma Hegel”, mas, sim, ele é, antes de tudo, “um produto da sociedade, quando essa chega a um determinado estado de desenvolvimento” (ENGELS, 2012, p. 213).

Para Engels, o Estado materializa-se a partir do momento em que a:

[...] sociedade se enrolou 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’. Esse poder nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (ENGELS, 2012, p. 213).

Engels, ao tratar do caráter histórico da propriedade privada, afirma que:

A propriedade livre e plena do solo significava não só a posse integral do mesmo, sem nenhuma restrição, como, ainda, a faculdade de aliená-lo. Essa faculdade não existiu quando o solo era propriedade da gens.

Quando, porém, o obstáculo da propriedade suprema da gens e da tribo foi suprimido pelo novo proprietário em caráter definitivo, se rompeu também o vínculo que unia indissolúvelmente o proprietário ao solo. O que isso significava ensinou-lhe o dinheiro, que se inventou justamente ao tempo do advento da propriedade privada da terra. A terra, agora, podia tornar-se mercadoria, podia ser vendida ou penhorada [...]. Com a expansão do comércio, o dinheiro, a usura, a propriedade territorial e a hipoteca, progrediram rapidamente a centralização e a concentração das riquezas nas mãos de uma classe pouco numerosa, o que se fez acompanhar do empobrecimento das massas e do aumento numérico dos pobres (ENGELS, 2012, p. 210).

Nesse sentido, considerar o caráter histórico do Estado e conhecer suas determinações para assegurar a origem e manutenção da propriedade privada é fundamental para nossa análise acerca das configurações que o capital assume em cada tempo histórico. Assim, “como o Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes, e como, ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante”. E, a partir dele, o Estado, essa classe “se converte em classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida”.

Diante disso, o Estado antigo foi: “o estado dos senhores de escravos para manter os escravos subjugados”; enquanto que “o estado feudal foi o órgão de que se valeu a nobreza para manter a sujeição dos servos e camponeses dependentes”; se refinando, a partir do advento do capital, em “moderno Estado representativo”, que se configura em um “instrumento representativo de que se serve o capital para explorar o trabalho assalariado” (ENGELS, 2012, p. 215-216).

1.2 A PROPRIEDADE PRIVADA E O ESTADO CAPITALISTA: DO INTERVENCIONISMO ESTATAL DE KEYNES AO NEOLIBERALISMO DE HAYEK

As crises¹⁵ econômicas do capital, em particular, a depressão de 1880, a retração de 1914, com o início da Primeira Guerra Mundial, culminaram na grande

¹⁵ Para Mészáros, a crise do capital que experimentamos hoje é fundamentalmente uma crise estrutural. Assim, não há nada especial em associar capital à crise. Pelo contrário, crises de intensidade e duração variadas são o modo *natural* de existência do capital: são maneiras de

depressão de 1929¹⁶ e seus resultados se prolongaram até o fim da Segunda Guerra Mundial.

É a partir deste cenário que John Maynard Keynes (1883-1946) defende a intervenção direta do Estado na economia. Assim, no período de 1930 até meados dos anos de 1970, do século XX, as ideias de Keynes acerca da intervenção direta do Estado sobre a economia foram validadas, com a finalidade de sustentar o crescimento econômico.

A ortodoxia liberal ou dos liberais clássicos (Adam Smith e David Ricardo) defendiam a tese de que não poderia haver excedente de produção no capital em relação ao consumo pois, no sistema capitalista, toda produção gera sua própria demanda e as produções são sempre compradas. Esse fenômeno ficou conhecido como a Lei de Say. Essa lei não respondia aos interesses da economia a partir da

progredir para além de suas barreiras imediatas e, desse modo, estender com dinamismo cruel sua esfera de operação e dominação. Nesse sentido, a última coisa que o capital poderia desejar seria uma superação *permanente* de todas as crises, mesmo que seus ideólogos e propagandistas frequentemente sonhem com (ou ainda, reivindicuem a realização de exatamente isso. A novidade *histórica* da crise de hoje torna-se manifesta em quatro aspectos principais: (1) seu *caráter* é *universal*, em lugar de restrito a uma esfera particular (por exemplo, financeira ou comercial, ou afetando este ou aquele ramo particular de produção, aplicando-se a este e não àquele tipo de trabalho, com sua gama específica de habilidades e graus de produtividade etc.); (2) seu *alcance* é verdadeiramente *global* (no sentido mais literal e ameaçador do termo), em lugar de limitado a um conjunto particular de países (como foram todas as principais crises no passado); (3) sua *escala de tempo* é extensa, contínua, se preferir, *permanente*, em lugar de limitada e cíclica, como foram todas as crises anteriores do capital; (4) em contraste com as erupções e os colapsos mais espetaculares e dramáticos do passado, seu *modo* de se desdobrar poderia ser chamado de *rastejante*, desde que acrescentemos a ressalva de que nem sequer as convulsões mais veementes ou violentas poderiam ser excluídas no que se refere ao futuro: a saber, quando a complexa maquinaria agora ativamente empenhada na “administração da crise” e no “deslocamento” mais ou menos temporário das crescentes contradições perder sua energia (MÉSZÁROS, 2009, p. 795).

¹⁶ [...] a crise de 1929-33 evidentemente foi de um tipo muito diferente. Por mais severa e prolongada que tenha sido, ela afetou um número limitado de dimensões complexas e de mecanismos de autodefesa do capital, conforme o estado relativamente subdesenvolvido das suas potencialidades globais na ocasião. Mas, antes que essas potencialidades pudessem ser desenvolvidas completamente, alguns importantes anacronismos políticos precisaram ser eliminados, o que se percebeu durante a crise com brutal clareza e implicações de longo alcance. Ao estourar a crise em 1929, o capital havia alcançado as fases finais de sua transição da “totalidade extensiva” para a incansável descoberta e exploração dos territórios escondidos da “totalidade intensiva”, como resultado do grande impulso produtivo recebido durante a Primeira Guerra Mundial e durante o período de reconstrução do pós-guerra. Embora os diferentes países tenham sido afetados de formas diferentes (dependendo do grau relativo de desenvolvimento do capital e da sua situação como vencedores ou perdedores), as novas contradições emergiram essencialmente porque os avanços produtivos qualitativos do período já não podiam ser contidos nos limites das relações de poder historicamente antiquadas da “totalidade extensiva” predominante (MÉSZÁROS, 2009, p. 803-804).

Primeira Guerra, particularmente, com a depressão econômica de 1929. Para Keynes, ao contrário do que pregava a Lei de Say¹⁷, é a demanda que determina a oferta de bens. Assim, em períodos de “crises o livre mercado pode não gerar a demanda ou o (consumo de mercadorias) suficiente para garantir o lucro dos capitalistas e o pleno emprego dos trabalhadores”, essas seriam graves consequências para o mercado provocadas devido “à redução de investimentos na economia e ao aumento das poupanças (improdutivas) ou entesouramento”. Keynes defendia que nessas condições “o Estado intervisse (aumentando o investimento público e criando um déficit fiscal, em função do seu gato ser maior que sua arrecadação)”, tendo por objetivo principal “ampliar a demanda efetiva (o consumo), a taxa de lucro e procurar o pleno emprego” (MONTAÑO; DURIGETTO, 2009, p. 56). Nesse sentido, o Estado seria forte, capaz de manter o nível de vida dos assalariados por meio do aumento das despesas públicas.

Para Frigotto (2003), “a problemática central de ordem político-econômica e social dos anos 30 manifestava-se tanto no desemprego em massa, quanto na queda brutal das taxas de acumulação”, esse cenário de crise cíclica do capitalismo demandou uma nova forma de enfrentamento cuja solução se deu com a “base de sustentação teórica do keynesianismo” que ao contrário das teses de liberdade absoluta do mercado, até então defendidas pelo liberalismo econômico, passa a defender “uma pesada intervenção do Estado no processo econômico-social” (FRIGOTTO, 2003, p. 60-61).

De acordo com Minto (2006, p. 62),

Essa saída capitalista para a crise, por meio de um conjunto de políticas de Estado voltadas ao controle social do capital, atribuiu à esfera pública um novo e elevado poder político, constituindo-se enquanto processo civilizatório simultaneamente conduzido pelo capital, mas contrabalanceado por uma esfera pública de interesses, uma vez que as forças do mercado já haviam se mostrado insuficientes e ineficazes para garantir uma pacífica existência do capitalismo.

¹⁷ A Lei de Say é também conhecida como Lei de mercados de Say decorre do modelo que mantém oferta e demanda em identidade. Foi popularizada pelo economista francês Jean-Baptiste Say com sua explicação sobre o funcionamento dos mercados. Ela foi usada por Keynes na Teoria Geral em sua crítica ao modelo econômico que a adotava.

Nesse sentido, o capital encontra alternativas que a ele são próprias de sobrevivência e de manutenção da ordem privada, mesmo que para tal feito, tenha que fazer concessões ao Estado na efetivação de políticas econômicas com viés social. De acordo com Mészáros (2009), seria extremamente tolo negar que tal maquinaria existe e é poderosa, nem se deveria excluir ou minimizar a capacidade do capital de somar novos instrumentos ao seu já vasto arsenal de autodefesa contínua.

Ainda para este autor,

[...] o maquinário do Estado moderno é também uma exigência absoluta do sistema do capital. Ele é necessário para evitar as repetidas perturbações que surgiriam na ausência de uma transmissão da propriedade compulsoriamente regulamentada – isto é: legalmente prejudgada e santificada – de uma geração à próxima, perpetuando também a alienação do controle pelos produtores. Sob ainda mais um aspecto, é igualmente importante – diante das inter-relações longe de harmoniosas entre os microcosmos particulares – a necessidade de intervenções políticas e legais diretas ou indiretas nos conflitos constantemente renovados entre as unidades socioeconômicas particulares. Este tipo de intervenção corretiva ocorre de acordo com a dinâmica mutante de expansão e acumulação do capital, facilitando a prevalência dos elementos e tendências potencialmente mais fortes até a formação de corporações transnacionais gigantescas e monopólios industriais (MÉSZÁROS 2009, p. 108).

A saída para a crise vivida pelo capitalismo nesse período seria possível, para Keynes, pela intervenção estatal. Assim, tendo por inspiração a depressão econômica de 1929-1933 e, ainda, a política econômica e social do *New Deal*, desenvolvida pelo então presidente dos Estados Unidos da América Franklin Delano Roosevelt¹⁸, Keynes escreve a sua mais importante obra *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda* (1936). Nessa obra, Keynes apresenta elementos para substituir as orientações econômicas que o capitalismo até então se orientava, a exemplo, da “mão invisível do mercado de Adam Smith” e do “*laissez-faire* do pensamento liberal clássico”, orientando os capitalistas a não poupar seu dinheiro improdutivamente, mas sim, investi-lo em uma atividade produtiva, de forma que esse investimento

¹⁸ A mitologia liberal gosta de se lembrar de Roosevelt como “homem do povo” e defensor incansável do “New Deal”. Na verdade, porém, a sua reivindicação de fama histórica duradoura, mesmo que duvidosa, apoia-se no fato de ter sido um representante de visão ampla do dinamismo recém-encontrado do capital, em virtude do seu papel pioneiro de elaborar a estratégia global e de habilmente lançar as fundações práticas do neocolonialismo (MÉSZÁROS, 2009, p.804).

gerasse maior número de empregos, maior renda e, conseqüentemente, maior consumo (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

Nessa perspectiva, Keynes materializou uma importante teoria para a macroeconomia do capitalismo, agregando valores do liberalismo à Social Democracia e pensando um Estado, ao mesmo tempo, produtivo e consumidor dos bens do capital. Nesse sentido, Keynes não desenvolveu uma teoria sobre o Estado, mas uma proposta sobre o papel que o Estado pode assumir para proteger o capital de sua crise estrutural. Para Keynes o Estado é como um instrumento a serviço da economia e do equilíbrio econômico.

Nesse sentido, para Keynes,

[...] quando a demanda efetiva é elevada, assiste-se a um boom e à inflação, porém, quando ela é reduzida, há a recessão e a deflação (redução dos preços). Portanto, em contexto de baixa demanda (como um período de crise), o objetivo do Estado é estimular a produção e a demanda efetiva (o gasto público e o consumo), suprindo o déficit de investimento privado com a ampliação de investimento público, e promovendo a demanda efetiva com o estímulo ao pleno emprego (KEYNES, 1985, p. 82)

Para Montañó e Duriguetto (2011) a intervenção estatal keynesiana na economia orientou-se, principalmente, nas seguintes atividades:

- a) *Aumento do gasto público-estatal* (com salários e empregos públicos, consumo estatal, serviços sociais e políticas sociais, obras de infraestrutura etc.), para suprir e compensar o déficit do investimento privado existente nos tempos de recessão (o Estado utilizaria os recursos ociosos da poupança privada para investir, e o endividamento público daí gerado seria compensado pelo efeito multiplicador do seu investimento);
- b) *Emissão maior de quantidade de dinheiro* circulando no mercado, ampliando o capital circulante e aumentando o nível de transações comerciais (na produção e na comercialização): com mais dinheiro circulando há maior renda geral, portanto, maior produção e maior consumo – o Estado, simplesmente, imprime dinheiro para além do seu respaldo em ouro;
- c) *Aumento da tributação*: como o investimento estatal gera endividamento público, e a emissão de dinheiro para além do respaldo em outro resulta fortemente inflacionário, o estado deve reformular o sistema tributário (de forma progressiva), aumentando impostos, para reequilibrar as finanças públicas;
- d) *Redução da taxa de juros*, como forma de desestimular a atividade especulativa e o entesouramento improdutivo: o capitalista só investe na atividade produtiva quando sua expectativa de lucro é superior à taxa de juros corrente, com a redução dela promove-se o investimento privado produtivo;

- e) *Assim, estimula-se o investimento* na atividade produtiva e comercial, aumentando a riqueza produzida e a renda capitalista e o emprego produtivo empresarial;
- f) Estímulo ao aumento da demanda efetiva, ampliando o consumo massivo e o lucro capitalista;
- g) *A pretendida busca do pleno emprego*: para diminuir a insatisfação e a disposição de luta dos trabalhadores, e como forma de potenciar a produção e o consumo das massas mediante seu salário (maior poder aquisitivo dos trabalhadores), Keynes visava ao “pleno emprego” – a maior emprego, maior produção e maior consumo, o que por sua vez depende do nível de receita que os empresários esperam receber da correspondente produção (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 57-58).

Nessa perspectiva, Keynes pode ser considerado um dos fundadores do planejamento estatal, do Estado intervencionista, que utiliza toda a sua estrutura para corrigir os problemas do mercado. Em síntese, no decorrer do século XX, a formação do Estado-providência ou Estado de Bem-Estar (ou *Welfare State*) aferiu um novo significado para a relação/divisão entre o público e o privado. Neste sentido, o “Estado passa a assumir um novo papel diante das necessidades de controle social sobre o capital” (MINTO, 2006, p. 63). Assim, o Estado passou a implantar padrões de regulação da economia e a assumir responsabilidades sociais, por meio do desenvolvimento de políticas sociais. Essa ampliação do controle da esfera pública sobre a economia e a regulação social estatal foi adotada em diferentes países.

Para Frigotto,

As políticas do Estado de Bem-Estar e os governos da social-democracia não tiveram a capacidade de estancar um modelo de desenvolvimento social fundado sobre a concentração crescente de capital e exclusão social. Este modelo de desenvolvimento, com base na teorização keynesiana, tem sido caracterizado como sendo o *modelo fordista*¹⁹ e *neofordista de produção* (FRIGOTTO, 2003, p.69 [grifo do autor]).

¹⁹ O modelo fordista e neofordista de produção [...] define-se por diferentes características que podem ser assim sintetizadas: a) uma determinada forma de organização do trabalho fundada em bases tecnológicas que se pautam por um refinamento do sistema de máquinas de caráter rígido, com divisão específica do trabalho, um determinado patamar de conhecimento e uma determinada composição da força de trabalho; b) um determinado regime de acumulação, fundado numa estrutura de relações que buscou compatibilizar produção em grande escala e consumo de massa num determinado nível de lucro; c) e, por fim, um determinado modo de regulação social que compreende a base ideológico-política de produção de valores, normas, instituições que atuam no plano do controle das relações sociais gerais, dos conflitos intercapitalistas e nas relações capital-trabalho (FRIGOTTO, 2003, p.69-70).

Ainda de acordo com Frigotto, o modelo fordista de produção foi adotado por um período de 60 anos dividido em duas grandes fases: a primeira fase que vai até 1930, “constitui-se num processo de refinamento do sistema de maquinaria analisado por Marx”. Este contexto revela-se por um expressivo dinamismo das grandes fábricas, “pela decomposição de tarefas na perspectiva taylorista, mão-de-obra pouco qualificada, gerência científica do trabalho, separação crescente entre a concepção e a execução do trabalho”. A segunda fase do fordismo, ou o período do fordismo propriamente dito, é marcada por características de “um sistema de máquinas acoplado, aumento interno de capital morto e da produtividade, produção em grande escala e consumo de massa”. Esse processo teve seu desenvolvimento efetivamente a partir da década de 1930 e “torna-se um *modo social e cultural de vida*²⁰ após a Segunda Guerra Mundial”. A segunda fase do modelo de produção fordista se coaduna com as teses keynesianas que apontam e defendem a intervenção do Estado na política econômica como “forma de evitar o colapso total do sistema” capitalista. Assim, no campo da esfera política, econômica e social, ou seja, no plano supra-estrutural, desenvolve-se o Estado de Bem-Estar Social, visando a emergência de “políticas sociais que visam à estabilidade no emprego, políticas de rendas com ganhos de produtividade e de previdência social, incluindo seguro desemprego, bem como direito à educação, subsídio no transporte (FRIGOTTO, 2003, p. 70).

Hobsbawm (2009) denomina o período pós Grande Depressão, que vai de 1950 a 1970, de a Era de Ouro do capitalismo, pois “[...] durante os anos 50, sobretudo nos países desenvolvidos cada vez mais prósperos, muita gente sabia que os tempos tinham de fato melhorado” principalmente aquelas pessoas que “suas lembranças alcançavam os anos anteriores à Segunda Guerra Mundial”. Para o autor, a Era do Ouro “pertenceu essencialmente aos países capitalistas desenvolvidos” que durante essas os trinta anos gloriosos “representaram cerca de três quartos da produção do mundo, e mais de 80% de suas exportações manufaturadas”. Apesar disso, a “Era do Ouro foi um fenômeno mundial, embora a

²⁰ Para maior compreensão desse processo sugerimos a leitura de Americanismo e Fordismo (GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. 7.ed. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro – RJ: 1989).

riqueza geral jamais chegasse à vista da maioria da população do mundo [...]”. Nesse contexto histórico, ocorreu uma significativa expansão globalizada da economia mundial, tendo também caracterizado como modelo fordista de regulação social (p. 253-255).

A resposta keynesiana de intervenção do Estado nas políticas econômicas para “superar a crise em curto prazo”, de “promover produção”, e, conseqüentemente, estabelecer aumento do “consumo massivo”, através da efetividade de políticas sociais do estado de Bem-Estar Social, “tornou-se inviável e insustentável para o capital no longo prazo”. Esse processo de declínio da política econômica keynesiana-fordista culminou com o desenvolvimento de “uma nova fase de crise capitalista”, a partir de 1973 (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 60).

É a partir desse cenário que o neoliberalismo, como vertente do liberalismo econômico e modelo de política econômica, se apresenta representando uma nova perspectiva de superação da crise do capital. (Voltaremos a essa conceituação do neoliberalismo e de suas particularidades no capítulo 2).

Friedrich August Von Hayek (1899-1992) pode ser considerado o fundador do neoliberalismo, mesmo sem nunca ter expressado o termo em suas obras sobre economia. No entanto, por defender “o combate ao intervencionismo estatal e a defesa de um retorno ao mercado desregulado” esse teórico da economia clássica é considerado um dos percussores dessa vertente do liberalismo econômico (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 60).

Sendo assim, o neoliberalismo nasceu logo após a Segunda Guerra Mundial, a partir da obra *O Caminho da Servidão*, escrita em 1944 por Friedrich Von Hayek. Nesta obra, Hayek apresenta os fundamentos da doutrina neoliberal em um texto “apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política” (ANDERSON, 2008, p.9).

Em 1947, ainda sob os efeitos da política do Estado de Bem-Estar Social em pleno desenvolvimento na Europa, particularmente nos países do Leste europeu, e, sob os efeitos da política do *New Deal* norte-americano, reuniu-se na Suíça, um

conjunto de pensadores, adversários deste tipo de Estado, (Mises, Hayek, Popper, Friedman, Polanyi, Salvador de Madariaga, entre outros), que compartilhavam com a orientação ideológica de Hayek. Convocados por Hayek, formaram a Sociedade do *Mont Pèlerin* (uma espécie de franco-maçonomia neoliberal). Para esses intelectuais, o igualitarismo promovido pelo Estado do Bem-Estar Social destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos.

Para Hayek, as três formas de planejamento do Estado (Keynesianismo na Inglaterra, Nazismo na Alemanha e Socialismo na União Soviética) constituíam limites à liberdade e, conseqüentemente, configuravam o caminho da servidão, pois advogam regimes totalitários, eliminando as liberdades individuais. Para ele, “a liberdade, e não a democracia, a igualdade ou a justiça social” formam um valor supremo. Neste sentido, “a justiça social, a igualdade de oportunidades, a seguridade social” como elementos fundantes do Estado de Bem-Estar Social, “constituem impedimentos ao pleno desenvolvimento da liberdade”, e por isso, devem ser enfrentados pelo capital (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 61).

Os países que primeiro adotaram as políticas neoliberais foram a Inglaterra em meados da década de 1970 e Estados Unidos no início da década de 1980. Sob o comando de Margaret Thatcher a Inglaterra sofreu a limitação do poder do Estado com a redução do seu papel nas questões sociais e econômicas, queda dos gastos com o *Welfare State*, redução da tributação, aumento dos gastos com a defesa e liberalização do mercado. Nos Estados Unidos, as políticas ortodoxas adotadas no governo de Ronald Reagan apresentam semelhanças com as verificadas na Inglaterra.

Assim, o Estado, também, era suposto como causa de todos os males, o que implicava que a recuperação da posição hegemônica dos Estados Unidos se daria pela volta ao liberalismo econômico, com contração da oferta monetária, redução da carga fiscal, desregulamentação do mercado e restabelecimento do dólar como moeda forte (CHENAIS, 1995).

Para compreender a natureza do neoliberalismo, é importante lembrar que o poder e a renda da classe capitalista foram diminuídos depois da Depressão

Econômica de 1930 e da Segunda Guerra Mundial. A partir desse cenário de mudança econômica e de padrão de renda da classe burguesa é que o compromisso keynesiano²¹ ou socialdemocrata no período entre a guerra e os anos de 1970 redefine os privilégios da classe capitalista (CHENAIS, 1995).

Chenais (1995), ao tratar do neoliberalismo, nos revela que:

Essa nova fase do processo de internacionalização, a mundialização do capital, também reflete mudanças qualitativas nas relações de força política entre o capital e o trabalho assim como entre o capital e o Estado, em sua forma de Estado do Bem-Estar. Em decorrência da grande crise dos anos 30 e, principalmente, da crise revolucionária que marcou o fim da Segunda Guerra Mundial, as classes abastadas, altamente enfraquecidas, em todo lugar, com exceção dos Estados Unidos, haviam sido obrigadas a aceitar a ampla intervenção do Estado na economia, a conceder aos assalariados um conjunto importante de direitos, de garantias e de proteção, assim como tiveram que se submeter a numerosas limitações ou restrições a sua liberdade de ação e movimento. Desde a recessão de 1974-75, que marcou o início desta longa crise rastejante cuja “saída” os economistas tiveram tanta dificuldade em enxergar, o capital tudo fez no sentido de romper as amarras das relações sociais, leis e regulamentações dentro das quais se achava possível prendê-lo com a ilusão de poder “civilizá-lo”. Teve êxito em grande medida, se bem que de modo bastante desigual, conforme cada país, e derrubou a ilusão, nascida das conquistas anteriores, de que era possível domá-lo no âmbito dos modos de regulação nacionais (CHENAIS, 1995, p.2).

Para Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), as principais características do projeto social, político e econômico do neoliberalismo são:

²¹O keynesianismo é uma doutrina ativista, que preconiza a ação do Estado na promoção e sustentação do pleno emprego em economias empresariais. Ele dialoga, mas não se confunde com outras doutrinas, que se apoiam em princípios teóricos e prioridades políticas diferentes. Por outro lado, a teoria keynesiana, em parte como herança do seu próprio criador, tem como objeto o mundo real, de modo a ter bem claro que a construção de conceitos e modelos não é, de modo algum, um fim em si mesmo, mas um instrumento de pesquisa empírica e derivação de políticas de ação. Como todo instrumento, conceitos e modelos tendem a tornar-se obsoletos com o tempo, e têm de ser modernizados para que sua eficiência deva ser mantida. O keynesianismo, nos termos propostos por Schumpeter, em sua monumental história do pensamento econômico, é principalmente uma visão, mais do que um instrumento de análise. Keynes foi introduzido na América Latina principalmente através de Raul Prebisch. O estruturalismo cepalino foi uma adaptação do keynesianismo, não apenas para as condições regionais da América Latina, mas, principalmente, para a problemática do subdesenvolvimento, como, aliás, também se fazia em outros importantes centros difusores do pensamento keynesiano em países em desenvolvimento, como na Índia. No Brasil, um dos primeiros expoentes do pensamento keynesiano, apesar de suas poucas referências explícitas a Keynes, foi Celso Furtado. Nessa direção, talvez sua obra mais influente tenha sido a Formação Econômica do Brasil, trabalho brilhante e seminal, de leitura fluente e impactante até o presente, imediatamente reconhecida como uma aplicação da abordagem macroeconômica proposta por Keynes à historiografia econômica. De qualquer forma, a escola cepalina, enquanto permaneceu ativa, representou um estímulo importante não só ao conhecimento das ideias de Keynes, mas à sua utilização em contextos diversos daqueles em que o autor as desenvolveu (CARVALHO, 2008, p. 571-572).

- desregulamentação estatal e privatização dos bens de serviços;
- abertura externa;
- liberação de preços;
- prevalência da iniciativa privada;
- redução das despesas do *déficit* público;
- flexibilização das leis trabalhistas e desformalização e informalização no mercado de trabalho;
- corte dos gastos sociais, eliminando programas e reduzindo benefícios;
- supressão dos direitos sociais;
- programas de descentralização com incentivo aos processos de privatização;
- cobrança dos serviços públicos e mercantilização dos benefícios sociais;
- arrocho salarial/queda do salário real (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 111).

Ainda para esses autores,

No terreno político, os governos Reagan (Partido Republicano), nos Estados Unidos, e Thatcher (Partido Conservador), na Inglaterra, demarcaram a virada para o neoliberalismo de mercado. Houve, nesse momento, uma rejeição do liberalismo social-democrata de tendência igualitarista e estatizante, promotor do estado de bem-estar social (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 111).

Assim, o que vai predominar no modelo neoliberal é a subsunção do público ao privado na medida em que “o papel do Estado foi posto em segundo plano, ao mesmo tempo em que se priorizou o livre curso das leis de mercado por meio da valorização da iniciativa privada”, a partir de um amplo processo de desestatização incorrido através de privatizações e terceirizações (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 111).

Nessa esteira, as políticas de ajuste neoliberais implementadas na América Latina foram traduzidas por um modelo criado pelo BM, FMI e pelo governo dos Estados Unidos por meio do que conhecemos como Consenso de Washington. O ajuste estrutural do capital proposto pelo Consenso de Washington²² tinha por objetivo implementar as mudanças que os países ricos entendiam como necessárias para a estabilização dos países periféricos por intermédio da aplicação de um receituário de ajuste fiscal e de políticas liberalizantes, privatizantes e de mercado.

²²A proposta do Consenso de Washington se resume, no curto prazo, em diminuir o déficit fiscal através da redução do gasto público, principalmente na área social, aplicar políticas monetárias restritivas para combater a inflação, manter uma taxa de juros real positiva e o câmbio em um nível adequado (valorizado). No médio prazo, os objetivos seriam transformar as exportações em uma das bases do crescimento, liberar o comércio exterior, reduzir as regulações estatais (privatizações) e atribuir o papel desregulador ao mercado, concentrar o investimento no setor privado, e promover uma estrutura de preços sem distorções (CHESNAIS, 1995, p. 2).

Concordo com Souza Filho (2013) quando afirma que o projeto neoliberal visa à redução do Estado na efetivação das políticas sociais, pois a perspectiva neoliberal parte da premissa “global de que o bem-estar social pertence à dimensão privada (família, comunidade e mercado)” e que, ao Estado, cabe à função de cuidar dos “indivíduos que não conseguem ter suas necessidades atendidas no campo privado”. Nesse sentido, propõe políticas sociais inseridas na lógica da privatização, focalização e descentralização²³ (SOUZA FILHO, 2013, p.151).

Assim, a ideologia neoliberal é, fundamentalmente, um liberalismo econômico, que exalta o mercado, a concorrência e a liberdade de iniciativa privada, rejeitando veementemente a intervenção estatal na economia. Nesse sentido, o projeto Hayekiano de política social, econômica e política de base neoliberal se revela como uma alternativa liberal em contraposição às políticas keynesianas e de intervenção do Estado de Bem-Estar Social.

1.3 O ESTADO BRASILEIRO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DIALÉTICA ENTRE O PATRIMONIALISMO, A BUROCRACIA E O GERENCIALISMO

A reflexão que faço nesta seção aborda a relação dialética com que se apresenta a dinâmica da administração pública brasileira, particularmente, no contexto do modelo patrimonial, burocrático e gerencial. Nesta direção, analisei, de forma pontual, as características de cada uma das reformas da administração pública.

Santos (2012) identifica, pelo menos, três grandes reformas administrativas no Brasil no século XX. Elas se tornaram evidentes nos anos de 1930, 1960 e 1990 daquele século e devem ser consideradas como um importante marco na conformação atual do Estado brasileiro. A primeira em 1930 propondo a burocratização o Estado, a segunda em de 1960 em nome da desburocratização e a terceira em 1990 com o argumento de romper com a burocracia, com o patrimonialismo e de fortalecer o aspecto gerencial do Estado.

²³Para maiores aprofundamentos ver: (LAURELL, 1995; DRAIBE, 1990).

Brulon, Ohayon e Rosemberg (2012) ao analisar o processo histórico da administração pública brasileira, nos revelam que:

[...] o Brasil passou pelo patrimonialismo, atravessou a fase burocrática, e, após a Reforma Administrativa do Aparelho do Estado de 1995, achou-se pronto legalmente para ingressar na administração gerencial. Essas três reformas se sucederam no tempo sem que qualquer uma delas tenha sido inteiramente abandonada (BRULON, OHAYON E ROSEMBERG, 2012, p.269).

Ainda para estes autores, no desenvolvimento dialético da administração patrimonialista, burocrática e gerencial, foram instituídas outras pequenas reformas administrativas, conforme mostra o quadro 05, a seguir.

QUADRO 5 – Reformas Administrativas do Estado.

REFORMA	PERÍODO	GOVERNO	CARACTERÍSTICAS
Criação do DASP	1930-1945	Getúlio Vargas	Implantação impositiva do modelo burocrático; Racionalização dos métodos administrativos; Cria o sistema de mérito na administração.
Decreto lei nº200/67	1964-1985	Governo Castelo Branco ²⁴ Governos Militares	Descentralização institucional (administração direta e indireta); Transferência de atividades para o setor privado; Substituição dos funcionários estatutários por celetistas; Redução da atuação do DASP.
Extinção do DASP	1986-1988	José Sarney	Extinção do DASP e criação da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República – SEDAP, em 1986;

²⁴Em 1964, o governo Castelo Branco instituiu comissão especial (Comestra) para cuidar da reforma administrativa, ungida de grande prestígio, pois seu presidente não era o ministro-extraordinário para a Reforma Administrativa, mas sim o ministro-extraordinário para o Planejamento e Coordenação, Roberto Campos. A Comissão tratou de rever todas as propostas existentes para a área desde o governo Kubitschek, tendo, inclusive, retirado projetos de lei em tramitação no Congresso. Ao final de 36 meses de trabalho, apresentou um anteprojeto que se transformou no Decreto-lei nº 200, de 25/2/67. Embora a constituição tivesse sido promulgada um mês antes, Castello Branco baseou-se, ainda, nos poderes extraordinários conferidos pelo Ato Institucional nº 4, de 7/12/66, para editá-lo (BRASIL; LIMA JUNIOR, 1988, p.12-13). Para maiores aprofundamentos, sugerimos ver: SKIDMORE, Thomas. **BRASIL: de Castelo a Tancredo**. 8.ed. Paz e Terra: rio de janeiro, 1988.

			Princípios dessa reforma: racionalização e contenção de gastos públicos, racionalização da estrutura da administração federal, formulação de nova política de recursos humanos.
Constituição de 1988	1988	José Sarney Collor de Melo Itamar Franco	Instauração de um Regime Jurídico Único para todos os servidores públicos; Eliminou toda a autonomia das autarquias e fundações; Criou um sistema rígido de concursos.
PDRAE e EC nº 19/98	Após 1995	FHC	PDRAE: aumentar a governança do Estado, limitar a ação do Estado. EC nº 19/98: passa a coordenação da gestão pública para o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de (BRULON, OHAYON E ROSEMBERG, 2012, p.270).

Com base nos autores citados, destaco que durante o primeiro período da reforma da administração pública no Brasil (1930 a 1945), com extensão até 1963, existiu um esforço de renovação da administração, até então predominantemente, de base patrimonial e que passou, a partir desse período, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP em 1936, a ter seus primeiros elementos de base burocrática. No segundo período, de 1964 a 1985, há uma necessidade de maior agilidade e flexibilidade para atender às demandas do modelo de Estado que se apresenta: o Estado desenvolvimentista. De 1986 a 1988, esteve em vigor o terceiro período da reforma da administração pública que foi marcado por inúmeras demandas sociais e por uma política de ajuste macroeconômico (política de ajuste fiscal) implementada pelo governo. O quarto período se efetiva com a aprovação da Constituição Federal de 1988. O quinto período, da reforma gerencial, é efetivado com a transformação da Secretaria de Administração Federal – SAF em Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE em 1995 (BRULON, OHAYON E ROSEMBERG, 2012).

Discorro, nesse item, acerca das particularidades de cada uma dessas três Reformas Administrativas efetivadas no Brasil, com destaque para a reforma gerencial que configura o contexto em que se insere o objeto de estudo desta tese, ou seja, o público não estatal por meio das parcerias público/privadas.

Para conhecer a **primeira Reforma Administrativa no Brasil**, aquela desencadeada na década de 1930, quando o Estado patrimonialista e a administração pública efetivaram uma simbiose entre burocracia e patrimonialismo, é necessário entender a redefinição do papel do Estado na sociedade brasileira, e a “resistência cultural profundamente enraizada à reforma de suas estruturas”, e ainda, é importante “relembrar algumas características persistentes da herança colonial do Brasil e de sua cultura política patrimonialista” (MARTINS, 1997, p.14).

O Estado brasileiro do início do século XX é um Estado oligárquico e patrimonial, em que uma pequena elite de senhores de terra e políticos patrimonialistas dominava amplamente o país. Um Estado constituído no seio de uma economia agrícola mercantil e de uma sociedade de classes mal saída do escravismo vigente até o século XIX. Hoje, a estrutura administrativa do Estado brasileiro se apresenta nas dimensões burocrática, gerencial e democrática.

Na obra *Os Donos do Poder (1958)*, Raymundo Faoro retrata a realidade social, econômica e política do Brasil no contexto do patrimonialismo. Para ele o poder político do Estado está concentrado em um estamento aristocrático-burocrático de juristas, letrados, e militares, que derivam seu poder e sua renda do próprio Estado. Assim o Estado Patrimonial-Mercantil vigente no período Imperial se estenderá por toda a Primeira República (FAORO, 2012).

A estrutura patrimonialista da administração pública brasileira nasce da transplantação do poder central de Portugal para o Brasil e da própria estrutura econômica, social e política do Estado brasileiro, onde as elites rurais garantiram a “ordem legal e administrativa ditada pela coroa” portuguesa (SOUZA FILHO, 2013, p.83).

Nesse contexto, assumiram os cargos da administração pública no Estado patrimonial os ministros, conselheiros, presidentes de província, e deputados – em sua maioria – com formação em direito, formação militar, religiosa e médica. Também ocupavam cargos os engenheiros e os empresários. Contudo, os critérios de sua escolha não são racional-legais e isso contribuiu, historicamente, para um complexo sistema de agregados e clientes em torno de si, sustentado pelo Estado, confundindo o patrimônio privado com o público (FAORO, 2012).

Para Max Weber, o patrimonialismo é um modo de exercício legítimo de poder político, ancorado no tipo de “dominação tradicional”. Para ele, a obediência ao chefe político está assegurada por um dos sistemas de dominação legítima: a “dominação carismática”, a “dominação racional-legal” ou a “dominação tradicional”. O Patrimonialismo é uma forma de exercício da dominação por uma autoridade, a qual está legitimada pela roupagem da tradição, cujas características principais repousam no poder individual do governante que, amparado por seu aparato administrativo, recrutado com base em critérios unicamente pessoais, exerce o poder político sob um determinado território (WEBER, 2009).

No patrimonialismo, o governante trata toda a administração política como seu assunto pessoal, explorando a posse do poder político como uma ferramenta de sua propriedade privada. Ele confere poderes a seus funcionários, caso a caso, selecionando-os e atribuindo-lhes tarefas específicas com base na confiança pessoal que neles deposita e sem estabelecer nenhuma divisão de trabalho entre eles. Os funcionários, por sua vez tratam o trabalho administrativo, que executam para o governante como um serviço pessoal, baseado em seu dever de obediência e respeito (SOUZA FILHO, 2013).

Ainda para Souza Filho,

A gênese da ordem administrativa brasileira se funda no patrimonialismo e na burocracia, não porque se forja uma dicotomia entre o “velho” e o “novo” entre o “atraso” e o “moderno”, mas sim devido à necessidade de objetivar a dominação das classes dominantes (proprietários rurais e burguesia comercial) em nível local e nacional, que implicou a resistência de um sistema tradicional escravista e de um sistema capitalista emergente articulados intensivamente (SOUZA FILHO, 2013, P.90).

É importante perceber a emergência das relações capitalistas exigindo que as elites administrativas estruturassem as relações de dominação²⁵ através de mecanismos burocráticos. Nesse contexto de mudança da economia eminentemente agrária, para uma economia exportadora, o Estado brasileiro reforça a necessidade da burocracia, de modo que “elementos patrimonialistas e burocráticos se

²⁵A “dominação” nos interessa aqui, em primeiro lugar, sob o aspecto de sua vinculação com a administração. Toda administração precisa, de alguma forma, da dominação, pois, para dirigi-la, é mister que certos poderes de mando se encontrem nas mãos de alguém. O poder de mando pode ter aparência muito modesta, sendo o dominador considerado o “servidor” dos dominados e sentindo-se como tal (WEBER, 2009, p. 193).

entrelaçam e conformam a ordem administrativa nacional” com as devidas tensões dessa simbiose (SOUZA FILHO, 2013, p.91). Nesse contexto, do patrimonialismo, a linha entre o interesse privado e o público é tênue, uma vez que frequentemente o poder do Estado é utilizado para o cumprimento dos interesses privados (FAORO, 2012).

A modernização das estruturas do Estado brasileiro e a profissionalização dos quadros da administração pública tornaram-se questões importantes a partir dos anos de 1930, “na onda de centralização e tendências reformistas trazidas pela Revolução de 1930” promovida por Getúlio Vargas. Mas foi, somente, durante o Estado Novo, a ditadura Vargas (1937-1945), que a reforma do Estado foi realmente iniciada e implementada no Brasil (MARTINS, 1997, p.16).

Com a Revolução de 1930 há um novo cenário na administração pública brasileira que, sob o comando da intervenção estatal e a perspectiva de um projeto de industrialização e urbanização, confere o início de um novo projeto político a partir da reforma burocrática brasileira. Esse processo tem início em 1936, sob a liderança de Getúlio Vargas e Luiz Simões Lopes responsável, no governo, pela implementação dessa matéria na administração. Ainda nesse ano foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, órgão responsável pela criação do Departamento de Administração do Serviço Público – DASP em 1937, que passou a ser o órgão executor e, também, formulador da nova forma de pensar e organizar a administração pública brasileira. Assim, o DASP foi efetivamente organizado em 1938 e reproduziu-se nos estados como Departamento Administrativo, gozando de poderes excepcionais (LIMA JUNIOR, 1998).

Nessa perspectiva, ao analisar a reforma da administração no Brasil a partir da revolução de 1930, Lima Júnior (1998) comenta que:

A Revolução de 1930, simbolicamente associada à quebra da espinha dorsal das oligarquias regionais, teve como desdobramento principal a criação do Estado administrativo no Brasil, através de dois mecanismos típicos da administração racional-legal: estatutos normativos e órgãos normativos e fiscalizadores. A abrangência desses estatutos e órgãos incluía áreas temáticas clássicas que, até hoje, se revelam como estruturantes da organização pública: administração de material, financeira e de pessoal (LIMA JÚNIOR, 1998, p.5).

A reforma administrativa da Era de Vargas constituiu-se na obra fundamental para a análise da reforma burocrática no Brasil, “porque implantou um novo modelo de Estado, o racional-legal burocrático” (SANTOS, 2012, p.95). É a partir dessa reforma que são instituídas as principais realizações do DASP, na qualidade de instrumento da burocracia estatal: ingresso no serviço público por concurso, critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático, administração orçamentária, padronização das compras do Estado, racionalização geral de métodos (BRESSER PEREIRA, 2001).

Ainda para o citado autor:

Com a criação do DASP²⁶, ocorrida já nos quadros do Estado Novo, acontecia em um momento em que o autoritarismo brasileiro voltava com força, mas agora para realizar a revolução. O DASP foi criado pelo Decreto-lei 579, de junho de 1938. Era, essencialmente, um órgão central de pessoal, material, orçamento, organização e métodos. Absorveu o Conselho Federal do Serviço Público Civil, que havia sido criado pela Lei nº 284, de outubro de 1936, a qual instituía também o primeiro plano geral de classificação de cargos e introduzia um sistema de mérito (BRESSER PEREIRA, 2001, s/d).

Para Bresser Pereira (2001), nesse período, o Estado brasileiro necessitava de uma burocracia profissional para a regulação das políticas sociais, no entanto,

²⁶A reforma burocrática brasileira, que tivera como precursor o embaixador Maurício Nabuco que, ao reformar o Ministério das Relações e Interesses ainda no final dos anos 20, iniciada de fato em 1936, sob a liderança de Getúlio Vargas e de seu delegado para essa matéria, Luiz Simões Lopes continuando, depois, seu trabalho na racionalização do aparelho do Estado através da criação, em 1944, da Fundação Getúlio Vargas, que, através da Escola Brasileira de Administração Pública, se tornou o centro principal de estudos sobre a administração pública no país. Nos anos 60 ele promoveu a criação dos cursos de administração pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, criada em 1954, ensinando nessa escola, primeiro administração, depois, economia, desde 1959. Nesse ano foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, que se consolida através de sua transformação, dois anos depois, no DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), que passou a ser seu órgão executor e, também, formulador da nova forma de pensar e organizar a administração pública. A criação do DASP, ocorrida já nos quadros do Estado Novo, aconteceu num momento em que o autoritarismo brasileiro voltava com força, mas agora para realizar a revolução modernizadora do país, industrializá-lo, e valorizar a competência técnica. Representou, assim, no plano administrativo, a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica (BRESSER PEREIRA, 2001, s/d). O Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) foi criado e encarregado, durante a ditadura Vargas (chamada, de forma condizente, de Estado Novo), de implementar essas diretrizes, de supervisionar a administração pública, e de formar os recursos humanos para os altos escalões do serviço público, de definir escalas de salários para o setor público, e até de fixar o orçamento nacional (MARTINS, 1997, p.16)

fazia concessões ao modelo patrimonialista, que na democracia nascente assumia a forma de clientelismo. A elite burocrática que assumiria o papel de liderança política na transição para o capitalismo industrial deveria ser profissional, mas liberada das amarras do formalismo burocrático (BRESSER PEREIRA, 2001).

Lima Júnior (1988), ao tratar da reforma administrativa no período em tela, nos afirma que, apesar de não se poder dizer que a Reforma de 1936 implantou uma administração pública tipicamente weberiana, racional e legalmente orientada, ela representou para a época um momento fundamental para a reforma administrativa em geral.

Já na avaliação de Santos (2012), a reforma de 1936, “que busca superar o patrimonialismo e o atraso no país”, foi imposta de cima para baixo e não respondia às reais necessidades contraditórias da sociedade e da política brasileiras (SANTOS, 2012, p. 97).

A implantação do Estado Novo²⁷ implicou na utilização da administração pública como forma de controle político do governo nos planos nacional e estadual. Assim, foi instituído em cada Estado um departamento administrativo subordinado ao Ministério da Justiça, porém com seu diretor nomeado pelo presidente Getúlio Vargas. Ainda nesse período a “criação de institutos, autarquias e grupos técnicos foi o recurso utilizado pelo governo para intervir diretamente nas relações econômicas, até então essencialmente privadas” com a finalidade de “equilibrar o consumo e a produção; regular a exportação e a importação; incentivar a indústria; e

²⁷ Com o golpe de novembro de 1937, Vargas começou a segunda metade do seu governo de 15 anos, que duraria até os militares forçarem seu afastamento em outubro de 1945. A introdução do Estado Novo, versão brasileira branda do método fascista europeu, pôs em relevo e confirmou a velha divisão entre as duas principais posições inerentes ao movimento revolucionário de 1930. Desde a queda do presidente Washington Luiz naquele ano, a política nacional consistira numa série de incômodas soluções conciliatórias entre constitucionalistas liberais e nacionalistas autoritários, presididas por oportunistas políticos (geralmente representando oligarquias estaduais conservadoras) ou por idealistas que se sentiam atraídos para ambas as direções. O sistema político aberto, com seu incerto equilíbrio de forças, fora desgastado pela violência da esquerda e da direita. O golpe de 1937 a direção do caminho histórico que o Brasil trilharia num ponto crítico. Os objetivos do bem-estar social e nacionalismo econômico, muito debatidos no começo da década, agora seriam buscados sob tutela autoritária. O resultado foi um aprofundamento da dicotomia entre um estreito constitucionalismo, que negligenciaria questões sociais e econômicas, e um nacionalismo voltado para o bem-estar social, que se tornara inequivocamente antidemocrático (SKIDMORE, 2010, p.63).

implantar, ampliar e remodelar a infraestrutura com vistas a industrializar o país” (LIMA JUNIOR, 1998, p.8).

Ainda para este autor, no período de 1930 a 1945, “o governo Vargas implicou considerável expansão do número de órgãos no âmbito do Executivo. Até 1939, haviam sido criadas 35 agências estatais; entre 1940 e 1945 surgiram 21 agências englobando empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações” (LIMA JUNIOR, 1998, p.8).

Para Martins (1997) a queda da ditadura Vargas e a redemocratização do Brasil em 1945 não ajudaram muito a modernizar a administração pública como um todo, visto que mesmo com o colapso do regime autoritário de Getúlio Vargas, os velhos componentes estruturantes do Estado patrimonialista e clientelista foram imprimidos na estrutura administrativa brasileira, fazendo com que faltasse à Reforma Burocrática de 1936 o respaldo que o regime autoritário lhe conferia (BRESSER PEREIRA, 2001).

Após a fase autoritária do governo Vargas, a perspectiva da administração pública no Brasil não sofreu grandes mudanças. Nos anos que sucedem 1945 foram tímidas as iniciativas reformistas. Assim, o período que se estende da promulgação da Constituição de 1946 até a efetivação do golpe militar de 1964, na percepção de Lima Junior (1988) a “administração pública não passou por modificações significativas, exceto pela tendência, já estabelecida, de criação de novos órgãos nas administrações direta e indireta” com ações muito pontuais como: o projeto de reforma administrativa encaminhado ao Legislativo em 1954 no segundo governo Vargas; a instalação de uma comissão especial com finalidade reformista, em 1956 pelo presidente Juscelino Kubitschek, mas essa iniciativa resultou, apenas, na criação de órgãos e ministérios e, por fim, em 1963, o presidente João Goulart nomeou ministro-extraordinário para a reforma administrativa Amaral Peixoto, ex-interventor do Estado do Rio de Janeiro (LIMA JUNIOR, 1998, p.9).

Para Martins (1997), no novo regime democrático, o DASP perdeu grande parte de suas atribuições para a reforma administrativa do Estado, que passou a ser conduzida como uma ação governamental rotineira e sem importância, enquanto práticas clientelistas ganhavam novo alento dentro do Estado brasileiro.

Assim, o DASP foi:

[...] transformado num órgão ultrapassado de controle, dedicado a impor procedimentos burocráticos e a regular escalas de salários baixos ou desequilibrados; por isso, entrava em conflito quase permanente com os quadros da administração pública (MARTINS, 1997, p.17-18).

Assim, a tentativa de implantação de uma administração pública burocrática no Estado brasileiro não chegou, efetivamente, a ter impacto sobre a administração. Como vimos não eram apenas as forças atrasadas do patrimonialismo e do clientelismo que se colocavam contra as tentativas de prosseguir com Reforma Burocrática de 1936. Essas forças, também, estavam comprometidas com o desenvolvimento econômico, que já estavam presentes no próprio governo Vargas e teriam continuidade no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960) e se reorganizariam no regime militar (1964-1984). Nesse período o formalismo burocrático revelava-se incompatível com as necessidades do Brasil diante do processo de desenvolvimentismo²⁸ (MARTINS, 1997).

O fenômeno do desenvolvimentismo da década de 1950, impulsionado pela necessidade de reconstrução da economia mundial, pós Segunda Guerra Mundial, aponta para a administração pública uma nova perspectiva de planejamento. É nesse cenário que surge a administração para o desenvolvimento com objetivo de “implementação de políticas e planos de desenvolvimento econômico e social” (SANDER, 2007, p.44).

²⁸ Usualmente, o termo “desenvolvimentismo” remete de imediato às teorias cepalinas e, como fenômeno histórico, em geral é associado no Brasil aos governos a partir da década de 1950, como o de Getúlio Vargas e o de Juscelino Kubitschek. Numa análise mais abrangente, demonstra-se que mesmo os militares, com o rompimento político ocorrido em 1964, continuaram aplicando políticas desenvolvimentistas. Na falta de uma definição mais precisa, o desenvolvimentismo é muitas vezes confundido com outros fenômenos associados a ele em experiências históricas mais típicas: defesa da industrialização, e do intervencionismo, que vai desde políticas econômicas expansionistas, pró-crescimento, até o planejamento e a criação de empresas e bancos de fomento estatais, geralmente emoldurados por uma retórica com apelos ideológicos nacionalistas (FONSECA, 2012, p.21). Para uma análise crítica do desenvolvimentismo no Brasil, sugerimos a leitura de CARDOSO, Miriam Limoeiro. **Ideologia do Desenvolvimento – Brasil: JK – JQ**. 2.ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro:1978. No campo da educação e sua administração, o enfoque desenvolvimentista inseriu-se no poderoso movimento internacional da economia da educação e suas áreas correlatas, como a formação de recursos humanos para o desenvolvimento, as teorias do capital humano e do investimento no ser humano e suas taxas de retorno individual e social (SANDER, 2007, p. 45).

A **segunda Reforma Administrativa brasileira** apresenta seus contornos e se adequa aos interesses da internacionalização do capital²⁹ e do insulamento burocrático da administração, a partir da expansão da burocracia na gestão pública. Esse contexto é marcado pelo golpe de Estado dos militares em 1964³⁰ que conhecemos como “Ditadura Militar”, marca um longo período que compreende 20 anos da história política recente (1964 a 1984).

Nesse período, na estrutura de internacionalização do capital estão “a formação, o desenvolvimento e a diversificação do que se pode chamar de fábrica global”, quando a intensificação e a generalização da produção, ou das forças produtivas, como “o capital, a tecnologia, a força de trabalho, a divisão do trabalho social, o planejamento e o mercado” transformam o mundo em uma complexa fábrica (IANNI, 2010, p57).

Assim, a base da internacionalização do capital demarca muitas determinações/orientações da nova estrutura política, social e econômica que marca de forma acentuada a estrutura administrativa brasileira com fundamentos na:

Nova divisão internacional do trabalho e da produção, envolvendo o fordismo, o neofordismo, o toyotismo, a flexibilização e a terceirização, tudo isso amplamente agilizado e generalizado com base nas técnicas eletrônicas, essa nova divisão internacional do trabalho concretiza a

²⁹ O que parecia ser uma espécie de virtualidade do capitalismo, como modo de produção mundial, tornou-se cada vez mais uma realidade no século XX; e adquiriu ainda maior vigência e abrangência depois da Segunda Guerra Mundial. Sob certos aspectos, a Guerra Fria, nos anos 1946-89, foi uma época de desenvolvimento intensivo e extensivo do capitalismo pelo mundo. *Com a nova divisão internacional do trabalho, a flexibilização dos processos produtivos e outras manifestações do capitalismo em escala mundial, as empresas, corporações e conglomerados transnacionais adquirem preeminência sobre as economias nacionais. Elas se constituem nos agentes e produtos da internacionalização do capital* (IANNI, 2010, p.56 [grifo nosso])

³⁰O golpe de Estado de 1964 depõe o presidente João Goulart e põe fim à “democracia populista” iniciada em 1946. Fruto de uma coalizão civil e militar, o golpe configura a ascensão de um novo bloco no poder, que envolve uma articulação entre o conjunto das classes dominantes, ou seja, a burguesia industrial e financeira – nacional e internacional –, o capital mercantil, latifundiários e militares, bem como uma camada de (caráter civil) de intelectuais e tecnocratas. O espectro de interesses representados por esse conjunto autoriza-nos a qualificá-lo como uma elite (GERMANO, 2011, p.17).

globalização do capitalismo, em termos geográficos e históricos (IANNI, 2010, p.57).

A partir de 1964, com a criação da Comissão Amaral Peixoto, até 1978, a reforma administrativa esteve presente na agenda governamental com grande recorrência. No ano de 1964, o governo Castello Branco instituiu a Comissão de Estudos Técnicos para a Reforma Administrativa – COMESTRA que ficou encarregada de propor um novo desenho para a administração pública brasileira. Essa comissão “ao final de 36 meses de trabalho, apresentou um anteprojeto que se transformou no Decreto-lei nº 200, de 25/2/67”. Apesar da Constituição de 1967 ter sido promulgada um mês antes, o presidente Castello Branco se amparou legalmente nos poderes extraordinários conferidos a ele pelo Ato Institucional – AI nº 4, de 7/12/66 (GAETANI, 2003, p.25).

A Reforma Administrativa de 1967, consubstanciada no Decreto-lei 200, promovida pelos militares, com a ativa participação de civis, foi rma pioneira para as reformas gerenciais que ocorreriam em alguns países do mundo desenvolvido a partir da década de 1980, e no Brasil a partir de 1995.

Em sua análise, Souza Filho, nos aponta que:

O Decreto-lei nº. 200/67 expressa o coroamento legal e institucional da estrutura administrativa desenvolvida na década de 1950 para operar a “irrupção do capitalismo monopolista”. Ou seja, o Decreto-lei nº 200 não apresenta inovação substantiva em relação à estrutura da ordem administrativa que já vinha sendo adotada desde a década de 1940 e que foi intensificada na década de 1950, ele apenas aprofunda e institucionaliza a tendência esboçada naquele período (SOUZA FILHO, 2013, p.126).

Nessa direção:

A reforma administrativa de 1967 [...] se apresenta como continuidade e ruptura da realizada na década de 1930. Continuidade porque se encontra vinculada ao projeto de industrialização iniciado com a revolução de 30 no marco do desenvolvimentismo e ruptura porque, no quadro de esgotamento da estratégia utilizada para a construção dos alicerces para o desenvolvimento industrial capitalista, manifestado na depressão de 1962-1967, eram necessárias mudanças para retomar a expansão ocorrida entre 1956-1961, visando à consolidação monopólica do projeto de capitalismo periférico, associado e dependente (SOUZA FILHO, 2013, p. 127).

Partindo da concepção de que as formas burocráticas e rígidas da administração burocrática constituíam um obstáculo ao desenvolvimento “quase tão grande quanto às distorções patrimonialistas e populistas”, a reforma promovida pelo Decreto-lei 200/67 “procurou substituir a administração pública burocrática por uma administração para o desenvolvimento”. Nessa reforma foram definidos alguns elementos que constituem a organização da administração pública: definição de administração direta e administração indireta, garantia de autonomia de gestão muito maior para as autarquias, fundações e empresas estatais, fortalecendo e flexibilizando o sistema do mérito. Além de tornar menos burocrático o sistema de compras do Estado (BRESSER PEREIRA, 1996, p.7).

Lima Júnior (1998) faz uma interpretação do Decreto-lei 200/67, para além das mudanças na estrutura organizacional da administração pública como, por exemplo, a criação da Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa. O autor identifica cinco princípios norteadores da reforma; (a) planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle; (b) expansão das empresas estatais, de órgãos independentes (fundações) e semi-independentes (autarquias); (c) fortalecimento e expansão do sistema de mérito; (d) diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos; e (e) reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em 16 ministérios (LIMA JUNIOR, 1998).

Neste sentido, a reforma iniciada pelo Decreto-lei 200/67 promove uma tentativa de superação da forma burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Aqui, a descentralização e a autonomia da administração indireta tiveram grande destaque, “a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada” (BRESSER PEREIRA, 1996, p.7).

Dessa forma:

Um aspecto marcante da Reforma Desenvolvimentista de 1967 foi a desconcentração para a administração indireta, particularmente para as fundações de direito privado criadas pelo Estado, as empresas públicas e as empresas de economia mista, além das autarquias, que já existiam desde 1938. Através das fundações (que antecipavam as organizações sociais criadas na Reforma Gerencial de 1995) o Estado dava grande autonomia administrativa para os serviços sociais e científicos, que

passavam, inclusive, a poder contratar empregados celetistas (MARTINS, 1997).

Assim, no contexto da internacionalização do capital e do desenvolvimento e consolidação da fase monopólica do capitalismo brasileiro 1950-1979, a forma de organização da administração pública no Brasil passa a assumir as seguintes características, conforme revela o quadro 06, a seguir.

QUADRO 06 - Configuração da Administração Pública Brasileira (1950-1979)

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	SERVIA A QUE INTERESSES DO ESTADO
BUROCRACIA: valorizada e reconhecida	Questões de segurança; relações internacionais; questões fiscais.
BUROCRACIA (centralizadora, autoritária, sucateada, fundada no corporativismo estatal, estado controlando as instituições da sociedade civil) + PATRIMONIALISMO (fundado na estrutura clientelista)	Para a questão social
BUROCRACIA INSULADA (baseada no corporativismo estatal; Estado privatizado por interesse do capital)	Para intervenção nas questões econômicas (política monetária, fiscal e industrial)

Fonte: Elabora pelo autor a partir de Souza Filho (2013)

O Decreto-lei 200/67 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerado como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. A reforma de 1967, de um lado, favoreceu a sobrevivência das práticas clientelistas e patrimonialistas na medida em que permitiu a contratação de empregados sem concurso público. De outro lado, por não se preocupar com as mudanças no âmbito da administração direta ou central deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores.

Para Lima Júnior, o Decreto-lei 200/67 não efetivou uma reforma gerencial do Estado brasileiro por não apresentar de forma clara: (i) a distinção entre as atividades exclusivas de Estado e as não-exclusivas; (ii) o uso sistemático do planejamento estratégico em nível de cada organização e seu controle através de contratos de gestão e de competição administrada (LIMA JÚNIOR, 1998).

A implementação do modelo neoliberal e da efetivação do gerencialismo, na década de 1990, inaugura a **terceira Reforma Administrativa no Brasil**. Assim, a

formação do Estado neoliberal se sustenta no desenvolvimento de uma política em que o capital, por meio da política econômica de ajuste fiscal, de minimização das forças do Estado e de incentivo à livre concorrência de mercado, produz relações de desigualdades entre os indivíduos. Nesse contexto, o neoliberalismo se apresenta com a finalidade de intervir nas questões econômicas, sociais e políticas, minimizando a atuação do Estado, apegando-se aos fundamentos do liberalismo de defesa do direito da propriedade individual (privada) e para isso busca minimizar ao máximo o poder crescente do Estado democrático (ALVES, 2011).

Nessa direção, o neoliberalismo surgiu como uma doutrina para justificar uma nova ordem de perspectiva econômica e política do Estado moderno, uma concepção de livre produção do capital em oposição ao momento anterior, em que o Estado social se firmou como regulador das políticas econômicas. Para isso, apresentou como postulados o desenvolvimento do capital e a manutenção da sociedade capitalista.

Na concepção de Therborn (2008, p.39) “o neoliberalismo é uma superestrutura ideológica e política que acompanha uma transformação histórica do capitalismo moderno”. Além disso, propõe-se a cumprir objetivos que reestruturam o capital e a ordem da sociedade capitalista (ALVES, 2011).

A ideologia neoliberal é, fundamentalmente, uma nova configuração do liberalismo econômico, que exalta o mercado, a concorrência e a liberdade de iniciativa privada, rejeitando veemente a intervenção do Estado na economia. Com isso, o capital assume o caráter que o tempo histórico lhe impõe, atravessa o tempo, modifica a estrutura social e a própria existência do capitalismo³¹. Sob essa perspectiva se evidencia um processo metabólico do capital e da organização do trabalho, em que a realidade social vai se redefinindo ou reconfigurando (MELO, 2007, p. 199). É com esse pano de fundo que a terceira reforma administrativa no Brasil vai se efetivar.

³¹Para Hayek, o capitalismo seria como que uma consequência direta do surgimento do sistema de trocas em uma fase mais primitiva da história humana, e teria se ampliado e reproduzido, criando o sistema de mercado como hoje o conhecemos. Esse é o sentido da expressão com o qual Hayek conceitua o próprio capital: uma “ordem ampliada”, a própria condição humana ampliada, estendida espontaneamente a partir da criação de um mercado expandido e eternizado historicamente (MELO, 2007, p.199).

Em 1995, FHC³² assume a Presidência da República e implementa uma política de austeridade fiscal. Com um governo marcado por forte orientação/mediação dos organismos multilaterais, em especial Fundo Monetário Internacional – FMI e Banco Mundial – BM, o governo de FHC estabeleceu para o Brasil um plano e uma agenda de reformas em todos os setores da organização da administração pública.

A Reforma do Estado brasileiro nos anos de 1990 configura-se na terceira Reforma Administrativa no Brasil e tem como marco inicial e institucional a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE e a elaboração do PDRAE, através dos quais se desencadeou a ofensiva governamental no sentido de impor as mudanças que se seguiram no período de 1995 a 2002.

Para cumprir as metas da reforma assumiu o papel de reformador o então Ministro do MARE, Bresser Pereira, que partindo do diagnóstico de que a crise fiscal oriunda da década de 1980, era uma crise do Estado burocrático-industrial ou burocrático desenvolvimentista, era uma crise do Estado, uma crise cíclica, que decorria das distorções que o Estado sofrera na década de 1950. Assim sendo, a solução de acordo com o Bresser Pereira, não era substituir o Estado pelo mercado, mas reformar e reconstruir o Estado para que este pudesse ser um agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional (MARTINS, 1997).

³²Há dois fatos iniciais no governo Fernando Henrique Cardoso que fixam os rumos da reforma. No dia de sua posse, o presidente criou o Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), e o Plano Diretor da Reforma do Estado, que a orientaria teoricamente, é aprovado em 21 de setembro de 1995 pela Câmara da Reforma do Estado e em seguida pelo presidente da República. A Câmara, presidida pelo ministro chefe da Casa Civil, Clóvis Ramalho, tinha como membros: Luiz Carlos Bresser Pereira, ministro da Administração; Paulo Paiva, ministro do Trabalho; Pedro Malan, ministro da Fazenda; José Serra, ministro do Planejamento e Orçamento; general Benedito Onofre Bezerra Leal, ministro chefe do Estado Maior das Forças Armadas; e Eduardo Jorge C. Pereira, secretário-geral da Presidência. No ato de criação do MARE, foi-lhe atribuída a responsabilidade de formular políticas para a reforma do Estado, reforma administrativa, modernização da gestão e promoção da qualidade no serviço público. O diagnóstico sobre o qual se basearam as mudanças que, posteriormente, vieram a ser propostas parece-me ser, no mínimo, discutível, por não corresponder à realidade brasileira. Isto porque o diagnóstico, em primeiro lugar, afirma que as fases patrimonialista e burocrática estão superadas, cabendo agora introduzir no Estado a administração gerencial (LIMA JÚNIOR, 1988, p.18).

A reforma do Estado passa necessariamente pela recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não estatais para executar os serviços de educação, saúde e cultura; e reforma administrativa pública com a implantação de uma administração pública gerencial. Nesse sentido, a reforma significa transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento (BRESSER PEREIRA, 1997, p.17).

Nessa esteira, começava a se consolidar a terceira reforma administrativa no Brasil que ficou conhecida como reforma gerencial de 1995 e que apresenta em sua base os princípios da administração privada e prima por mecanismos de gerência que têm origem no modelo das grandes corporações do capital, na empresa privada. A partir dessa perspectiva, se efetivaria um Estado gerencial, eficiente e democrático.

A reforma gerencial pela qual o Estado brasileiro passou no último quartel do século XX é um campo de intenso debate, produto de um contexto histórico determinado de um momento particular do capitalismo. As particularidades que marcaram esse período da administração pública no Brasil serão melhor delineadas no próximo capítulo dessa tese.

CAPÍTULO II – AS PARCERIAS PÚBLICO/PRIVADAS E A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL NA DÉCADA DE 1990: INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GESTÃO GERENCIAL

Neste capítulo apresento a Reforma do Estado no Brasil de 1995 e, respectivamente, a promulgação do PDRAE. Ainda nesse capítulo, dialogo com os autores que apresentam o contexto do neoliberalismo e seus efeitos para as políticas sociais, analisando o refinamento da lógica mercantil na educação.

Analisando, também, os instrumentos legais que institucionalizaram o terceiro setor a partir década de 1990 e aponto as perspectivas de celebração de parcerias entre o público e o privado no contexto da reforma gerencial de 1995. O texto traz alguns aprofundamentos teóricos sobre o gerencialismo e suas implicações para a gestão pública no Brasil.

O capítulo apresenta, também, um estudo dos atos normativos que demarcaram a nova configuração do público/privado entre os governos FHC (1995-2002), Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014) com vistas a perceber seus rebatimentos na política de educação e gestão, de forma particular os efeitos para as novas formas dos contratos de gestão com as reconfigurações das parcerias entre o setor público e o setor privado.

2.1 O MODELO GERENCIAL NA GESTÃO PÚBLICA

A experiência internacional de implementação do modelo gerencial, principalmente a partir das reformas ocorridas em países como o Reino Unido, EUA, Nova Zelândia e Austrália, possibilita a observação de diferentes enfoques teóricos, medidas de reforma e estratégias implementadas nas mudanças gerenciais do cenário internacional e como elas influenciaram/orientaram a Reforma Gerencial no Brasil.

Para Brulon, Ohayon e Rosemberg (2012) o modelo gerencial, apesar de apresentar variações nos diferentes contextos em que foi adotado, possui algumas características que podem ser generalizadas, a exemplo da produtividade,

descentralização, eficiência na prestação de serviços, *accountability*, flexibilização e a transparência.

Desse modo, o modelo gerencial, apresenta, além dessas características, as seguintes diretrizes: profissionalização da alta burocracia, a transparência da administração pública, a descentralização da execução dos serviços públicos, desconcentração organizacional nas atividades exclusivas do Estado, e orientação para o controle de resultados (CLAD, 1998).

Na América Latina, conforme o Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD³³, o Estado precisa alterar as antigas políticas protecionistas, tomando medidas que induzam, no novo ambiente econômico mundial, a competitividade das empresas. Desse modo, para o CLAD (1998), em termos econômicos, o aparelho estatal deve concentrar suas atividades na regulação, com privatizações e criação de agências reguladoras. Além disso, o Estado deve desenvolver sua capacidade estratégica de atuar junto ao setor privado, possibilitando o aumento da competitividade das empresas. Na área social, a alternativa é reforçar o papel do Estado como formulador e financiador das políticas públicas. A reforma gerencial da administração, no documento do CLAD (1998), é considerada fundamental para aumentar a governança do Estado, bem como para melhorar a governabilidade democrática do sistema político.

Nesse sentido, o modelo gerencial defendido, como forma de possibilitar uma relação mais democrática entre Estado e sociedade, pressupõe aprofundar os mecanismos democráticos de responsabilização e transparência da administração pública. Assim, “[...] não se trata, portanto, apenas de criar um Estado mais efetivo e eficiente; é fundamental instituir um Estado verdadeiramente democrático na América Latina” (CLAD, 1998, p. 8). As principais características desse modelo administrativo, consideradas essenciais pelo CLAD (1998), no que concerne à modernização gerencial do Estado nos países da América Latina, são as seguintes:

³³ O Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD, foi criado em 1972 por recomendação da Assembleia Geral das Nações Unidas (CABRAL NETO, 2009, p.173).

- i. profissionalização da alta burocracia, para a constituição de uma elite burocrática, tecnicamente preparada e motivada. Esse ponto é considerado fundamental na formulação, supervisão e regulação das políticas;
- ii. administração pública transparente e administradores responsabilizados democraticamente perante a sociedade;
- iii. descentralização da execução dos serviços públicos, buscando, ganhos de eficiência e efetividade e aumento da fiscalização e do controle social pelos cidadãos sobre as políticas públicas;
- iv. desconcentração organizacional das atividades exclusivas do Estado: a execução das funções deve ser delegada, pelos órgãos centrais, para as agências descentralizadas;
- v. controle dos resultados, em substituição ao controle de normas e procedimentos, característico do modelo burocrático weberiano. Nesse processo, são necessários, conforme o CLAD, três mecanismos, quais sejam: o contrato de gestão, efetuado entre órgão central e agências descentralizadas, com metas quantitativas e qualitativas, com penalidades, premiações ou formas de corrigir os erros; alteração da rígida hierarquia que caracterizava o modelo burocrático weberiano; e investimento em construção de instituições e no treinamento de pessoal qualificado;
- vi. maior autonomia gerencial das agências e de seus gestores, que deve ser complementada por novas formas de controle, buscando, primordialmente, ganhos de eficiência e efetividade das políticas;
- vii. distinção necessária de duas formas de unidades administrativas autônomas: a que envolve as agências que realizam atividades exclusivas de Estado, caso em que a descentralização tem como finalidade aumentar a flexibilidade administrativa do aparelho estatal; e a que atua nos serviços sociais e científicos;

- viii. prestação de serviços, voltada para o cidadão-usuário, que, segundo o Centro Latino-Americano, trata-se de uma revolução na administração pública. E expõe que “[...] com esta mudança, os cidadãos devem participar tanto da avaliação como da gestão das políticas públicas, especialmente na área social” (CLAD, 1998, p. 14);
- ix. aumento da responsabilização do servidor público em três aspectos: (i) Perante a sociedade, tornando a administração pública mais transparente, voltada para a prestação de contas; (ii) Perante os políticos eleitos nos termos da democracia representativa, sejam do governo sejam da oposição; e iii) Perante os representantes formais e informais da sociedade que estejam atuando junto à esfera pública não estatal (CLAD, 1998, p. 15).

Para o CLAD (1998), está inserida na reforma gerencial do Estado, uma proposta de transferência da prestação dos serviços públicos sociais ao espaço público não-estatal, situação que apresenta quatro vantagens:

1. a necessidade de flexibilização da administração pública, sem atingir os princípios básicos do Estado de direito, de tratamento igual a todos os cidadãos;
2. a motivação por parte dos grupos sociais que assumem o espaço público não-estatal;
3. o conceito de público não-estatal, porque o Estado precisa aumentar sua capacidade de cooperação com a comunidade, o terceiro setor e o mercado, para possibilitar melhorias na prestação dos serviços públicos;
4. os defensores do modelo gerencial utilizam-se do discurso em prol da participação dos cidadãos e do controle social sobre as políticas públicas, assim como se posiciona o CLAD (1998), relacionando as mudanças na administração pública a novas possibilidades de democratização.

Nesse sentido, o modelo gerencial, de acordo com o CLAD (1998), está em consonância com os princípios da nova gestão pública, cujo foco é a melhoria do desempenho governamental e tem por finalidade instituir essa perspectiva de reconstrução do Estado, mediante a profissionalização de sua burocracia estratégica, do fortalecimento dos seus instrumentos gerenciais e da eficiência na elaboração das políticas públicas, chegando a uma nova governança estatal (*governance*) (CABRAL NETO, 2009).

Entendo, contudo, que, nessa defesa da reforma gerencial, o que prevalece é o interesse em responsabilizar os cidadãos pelos resultados, sendo enfática a utilização de mecanismos de fiscalização e de premiação, de avaliação de desempenho individual e institucional, pautada em princípios de eficiência e produtividade.

Assim sendo, o gerencialismo vem sendo intensificado nas políticas implementadas em diversos setores da administração pública por meio de programas e projetos considerados exitosos, a exemplo do programa GN10 do IAS servindo de parâmetro para a administração em todos os segmentos.

É dentro desse contexto que a *New Public Management* – NPM passa a difundir “a ideia de um fluxo cumulativo de decisões políticas que levaram a mudanças na governança e no gerenciamento do setor estatal desses países”. A NPM refere-se ao desenvolvimento de práticas de rotinas inovadoras, voltadas para o aumento do desempenho e levando a uma visão mais econômica e gerencial da administração pública (BRULON; OHAYON; ROSEMBERG, 2012, p.269).

Assim, o modelo gerencial tem sua inspiração nas transformações do setor privado, onde se busca a flexibilização da gestão, a redução dos níveis hierárquicos e o aumento da autonomia dos gerentes para a tomada de decisão (CLAD, 1998).

Entendo, como Modesto (1997), que todas essas características apresentadas compõem o modelo gerencial e promovem o estímulo à privatização, a capacitação de pessoal dirigente, a criação de carreiras específicas para altos gestores, a elaboração do conceito de planejamento estratégico.

O modelo gerencial, que trago para o debate neste item da tese, inspira-se na administração de empresas, voltada para o resultado eficiente e eficaz, entendendo eficiente como ação, força e virtude de produzir, ou seja, “o critério econômico que traduz a capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos, energia e tempo” e eficaz, no sentido de produzir efeito como um “critério institucional que revela a capacidade administrativa para alcançar metas estabelecidas ou resultados propostos” (SANDER, 2007, p.76-78).

De acordo com Santos (2012) o modelo gerencial tem origem nas teorias organizacionais clássica e científica³⁴ “incorporando as modelagens das teorias mais recentes, gestadas no ciclo da cultura positivista, cartesianamente concebidas” (SANTOS, 2012, p.22).

É importante destacar que, historicamente, o sistema de produção capitalista aplicado às fábricas (taylorismo, fordismo, toyotismo) sempre se relacionou com a configuração do modelo de Estado vigente (liberalismo, keynesianismo, neoliberalismo) e, conseqüentemente, determinou implicações para o modelo de administração pública tendo por referência a administração do setor privado.

Nesse sentido, o taylorismo/fordismo³⁵ exige a presença de uma base estatal consistente para o desenvolvimento econômico do país, enquanto o

³⁴Enquanto Taylor e outros engenheiros desenvolviam a Administração Científica nos Estados Unidos, em 1916 surgia na França, espalhando-se rapidamente pela Europa, a Teoria Clássica da Administração. Se a Administração Científica se caracterizava pela ênfase na tarefa realizada pelo operário, a Teoria Clássica se caracterizava pela ênfase na estrutura que a organização deveria possuir para ser eficiente. Na realidade, o objetivo de ambas as teorias era o mesmo: a busca da eficiência das organizações. Segundo a Administração Científica, essa eficiência era alcançada por meio da racionalização do trabalho do operário e do somatório das eficiências individuais. A Teoria Clássica, ao contrário, partia do todo organizacional e de sua estrutura para garantir eficiência a todas as partes envolvidas, fossem elas órgãos (como ações, departamentos, etc.) ou pessoas (como ocupantes de cargos e executores de tarefas) (CHIAVENATO, 2011, p.77).

³⁵ Os Princípios da Administração Científica, de F. W. Taylor – um influente tratado que descrevia como a produtividade do trabalho podia ser radicalmente aumentada, através da decomposição de cada processo de trabalho em movimentos componentes e da organização de tarefas de trabalho, fragmentadas segundo padrões rigorosos de tempo e estudo do movimento –, tinham sido publicados, afinal, em 1911. E o pensamento de Taylor tinha uma longa ancestralidade, remontando, através dos experimentos de Gilberth, na década de 1890, às obras de escritores de metade do século XIX como Ure e Babbage que Marx considerara reveladoras. A separação entre gerência, concepção, controle e execução (e tudo o que isso significava em termos de relações sociais hierárquicas e de desabilitação dentro do processo de trabalho) também já estava bem avançada em

toyotismo busca a organização da produção prévia e a descentralização das decisões, através da participação dos trabalhadores nos processos produtivos, visando aumentar a produtividade (SILVA, 2001).

O modelo gerencial introduzido na gestão pública a partir das diretrizes do toyotismo elege a flexibilização, a descentralização, o trabalho em equipe, a autonomia, a participação, como elementos característicos da administração gerencial que, em sua essência, está voltada para o aumento da produtividade e competitividade. Esse novo modelo de gestão desloca o seu foco do estilo burocrático para uma forma de gestão centrada no indivíduo e em suas capacidades (SILVA, 2001)

Nesse sentido, o modelo gerencial baseado no toyotismo trouxe para a escola os elementos de flexibilidade, qualidade total e competitividade. No entendimento de Garcia, Casagrande e Pereira (2006), esses elementos são responsáveis pelas atuais políticas educacionais, cuja ênfase se volta para o conhecimento, para habilidades e competências como condição de qualificação do novo trabalhador.

De acordo com Souza Filho (2013), o contexto político e econômico dos anos de 1980, e fortemente da década de 1990, marcam significativas mudanças no processo de produção da sociedade capitalista que passa do modelo taylorismo/fordismo para o modelo toyota de produção flexível.

Nesse contexto, os fundamentos economicistas e gerenciais, a centralidade no mercado e o enxugamento do Estado ganham força, conduzindo a uma política de administração gerencial, em que “a principal determinação do gerencialismo é a identificação da administração pública com a administração privada” (SOUZA FILHO, 2013, p.178). Ainda para este autor, o gerencialismo não considera

muitas indústrias. O que havia de especial em Ford (e que, em última análise, distingue o fordismo do taylorismo) era a sua visão, seu reconhecimento explícito de que produção de massa **originava** um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista (HARVEY, 1992, P. 121).

nenhuma diferença entre a administração pública (Estado) e a administração privada (mercado).

Entendo que o modelo gerencial camufla sua real intenção política na medida em que atribui, como diz Souza Filho (2013, p.195) “significados aparentemente progressistas como excelência, renovação, modernização e empreendedorismo” em substituição ou maquiagem ao conceito de eficiência e eficácia da gestão.

Nas palavras de Ball:

[..] o gerencialismo tem sido o mecanismo central da reforma política e da reengenharia cultural do setor público nos países do norte nos últimos 20 anos. O gerencialismo tem sido o principal meio pelo qual a estrutura e a cultura dos serviços públicos são reformadas... [e]... Ao fazer isso, busca introduzir novas orientações, remodela as relações de poder e afeta como e onde são feitas as opções de políticas sociais. Em outras palavras, o gerencialismo representa a inserção, no setor público, de uma nova forma de poder, ele é um instrumento para criar uma cultura empresarial competitiva (BALL, 2005, p.544).

Para Abrúcio (1997), a partir da experiência anglo-americana dos governos conservadores Ronald Reagon (EUA) e Margareth Thatcher (Grã-Bretanha), o modelo gerencial se apresenta como uma nova estratégia bem particular para a gestão pública e indica três fases³⁶ desse modelo, que apresento a seguir:

(a) Modelo Gerencial Puro – MGP

A primeira fase do gerencialismo é marcada pelo **Modelo Gerencial Puro – MGP** que se baseia em uma crítica radical ao modelo burocrático weberiano, em que a burocracia tradicional é entendida dentro de uma lógica rígida e centralizada, “voltada ao cumprimento dos regulamentos e procedimentos administrativos e em que o desempenho é avaliado apenas com referência à observância das normas legais e éticas (ABRÚCIO, 1997, p.15).

³⁶ [...] é preciso ficar claro que fiz uma rígida divisão entre as teorias apenas para facilitar a comparação entre elas. Na realidade, há um grau razoável de intercâmbio entre as teorias, principalmente no caso das duas últimas (*consumerism e public servisse orientation*) (ABRÚCIO, 1997, p. 13).

Para o autor, no MGP a ênfase está no conceito de produtividade (mercado) e de sua utilização no setor público (Estado) tem como objetivo reduzir gastos e aumentar a eficiência governamental. Esse é o ponto central do modelo gerencial puro que busca a eficiência e parte do pressuposto de que é preciso modificar as estratégias de administração desenvolvidas no modelo weberiano.

Para cumprir seus objetivos o MPG implementou na gestão pública (Estado) instrumentos de racionalização orçamentária e técnicas de avaliação de desempenho e controle orçamentário com o objetivo de possibilitar a incorporação de uma maior redução dos custos no serviço público.

Nesse sentido:

[...] essa primeira fase do modelo gerencial estava plenamente em acordo com as teses do neoliberalismo que buscava tornar o setor público o mais próximo possível do setor privado, considerado pelos ideólogos, como sendo mais eficiente e produtivo. O foco central dessa fase do modelo [...] era o controle financeiros, por isso, as diretrizes basilares incluíam as seguintes estratégias: gastar bem os recursos financeiros, buscar ganhos de eficiência e obter mais resultados com menos recursos (CABRAL NETO, 2009, p.178).

Assim sendo, no modelo gerencial, a administração pública deve apresentar características técnicas, presentes no setor privado, que promovam a produtividade, para isso deve-se priorizar corte de gastos (inclusive de pessoal), aumento da eficiência (governança) e a presença de um Estado mais flexível nas relações administrativas, diminuindo assim, o caráter burocrático weberiano do Estado.

(b) Consumerism

Na segunda fase do gerencialismo conhecida como **Consumerism**, ou seja, foco no consumidor, são inseridos novos elementos, novos conceitos e novas estratégias ao antigo MGP. Podemos observar na figura 01, abaixo, as principais características desta fase do modelo gerencial:

FIGURA 01: Características do Modelo Gerencial *Consumerism*

A FLEXIBILIDADE DA GESTÃO	A QUALIDADE DOS SERVIÇOS	PRIORIDADE ÀS DEMANADAS DO CONSUMIDOR
<ul style="list-style-type: none"> •flexibilização da gestão pública a partir da lógica do planejamento para a lógica da estratégia (que concebe mecanismos de gestão flexíveis). •propõe mudanças na estratégia da eficiência, •busca da qualidade dos serviços 	<ul style="list-style-type: none"> •parte da satisfação do consumidor, •defende a qualidade total no setor público com base no setor privado, •defende serviço prestado com qualidade ao cliente, •setor público (cliente/consumidor). 	<ul style="list-style-type: none"> •satisfação do público consumidor, •os serviços públicos devem ser: descentralizados, competitivos, novo modelo de contrato entre o setor público/privado, controle de qualidade entre os consumidores/clientes.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de (CABRAL NETO, 2009, p. 180).

Uma característica que define esse modelo é a flexibilização. Aqui a flexibilização da gestão pública parte da passagem da lógica do planejamento para a lógica da estratégia, em que “[...] são levadas em conta as relações entre os atores envolvidos em cada política, de modo a montar cenários que permitam a flexibilidade necessária para eventuais alterações nos programas governamentais” (ABRÚCIO, 1997, p.20).

A utilidade da lógica de estratégia presente no modelo gerencial do *Consumerism* vai além do que é evidenciado nos programas governamentais, uma vez que, como ferramenta da gestão pública gerencial parte do pressuposto de que:

O contexto maior da reforma administrativa se beneficia igualmente do conceito de estratégia, sobretudo porque a maioria dos Estados contemporâneos passa por três grandes crises: a fiscal; a decisória, uma vez que o quadro institucional mais atrapalha do que favorece a implementação de reformas; e, por fim, a de confiança, pois a população desconfia, cada vez mais, dos governos e de suas políticas. É neste ambiente que Michel Crozier propõe a utilização da estratégia, que não leva só em conta os objetivos dos programas e das reformas propostas, mas principalmente requer um acompanhamento das reações da sociedade e dos funcionários públicos frente às ações do governo (ABRÚCIO, 1997, p.21).

Outro aspecto presente na flexibilidade da gestão é a busca da qualidade dos serviços públicos. De acordo com Abrúcio (1997), essa perspectiva levou para a esfera pública elementos de gestão gerencial característicos e presentes no setor privado, a exemplo, teoria da qualidade total, pois “foi na iniciativa privada que

nasceu a abordagem da administração da qualidade total ou *Total Quality Management* — *TQM*, que posteriormente foi introduzida no setor público” (p.21).

Ainda para o autor, “a introdução da perspectiva da qualidade surgiu quase no mesmo momento em que a administração pública voltava suas atenções aos clientes/consumidores. Essa talvez tenha sido uma das principais revoluções no modelo gerencial” (ABRÚCIO, 1997, p.21).

Abrúcio (1997), ao analisar esse movimento do gerencialismo, faz algumas críticas ao conceito de consumidor estabelecido pelo modelo gerencial. Para esse autor, há diferenças entre o consumidor de serviços públicos e o consumidor de serviços oferecidos pelo mercado, por isso o autor propõe que o conceito de consumidor seja substituído pelo conceito de cidadão. Vale destacar que o conceito apresentado pelo autor de cidadão se refere ao cidadão-cliente, pois parte do princípio que o conceito de cidadania está ligado com o valor de *accountability*.

(c) *Public Service Orientation – PSO*

A terceira fase do gerencialismo é representada pelo *Public Service Orientation – PSO*. Nesse momento ganham destaque na agenda das reformas, alguns temas fundamentais como *accountability*, equidade e justiça social. No modelo gerencial do PSO os conceitos de descentralização e o conceito de competição passam a receber um novo sentido.

A descentralização aqui aparece com uma conotação diferente da apontada na primeira e segunda fase do gerencialismo, pois implica na participação dos cidadãos nas tomadas de decisão junto ao governo local³⁷, resultando numa

³⁷[...] o modelo do PSO foi pensado dentro dos parâmetros do poder local, onde os cidadãos tenderiam a controlar mais a qualidade dos serviços públicos. Mas, como conceber a coordenação do serviço público no âmbito nacional? E quais as medidas que devem ser tomadas para atenuar as desigualdades regionais — menores no caso inglês, mas enormes em países como o Brasil —, e garantir assim uma verdadeira equidade? Estas são respostas que o modelo do PSO ainda não oferece. Uma das principais origens desta deficiência encontra-se na concepção extremamente otimista com relação à possibilidade de os cidadãos resolverem na esfera local todos os problemas do setor público. A complexidade do mundo contemporâneo e da democracia representativa — que não pode ser meramente substituída pela democracia direta — demandam respostas mais abrangentes e articuladas (ABRÚCIO, 1997, p. 28).

participação política, a partir de um conceito mais amplo. Portanto, o modelo gerencial do *PSO* defende as virtudes políticas da descentralização.

Abrúcio (1997) nos explica que:

No modelo gerencial puro, a descentralização era valorizada como meio de tornar mais eficazes as políticas públicas. Já no *consumerism*, o processo de descentralização era saudável na medida em que ele aproximava o centro de decisões dos serviços públicos dos consumidores, pensados como indivíduos que têm o direito de escolher os equipamentos sociais que lhes oferecer melhor qualidade. O ponto que aqui distingue o *PSO* das outras correntes é o conceito de cidadão. Pois, enquanto o cidadão é um conceito com conotação coletiva — pensar na cidadania como um conjunto de cidadãos com direitos e deveres —, o termo consumidor (ou cliente) tem um referencial individual, vinculado à tradição liberal, a mesma que dá, na maioria das vezes, maior importância à proteção dos direitos do indivíduo do que à participação política, ou então maior valor ao mercado do que à esfera pública (ABRÚCIO, 1997, p.26-27).

Ainda para o autor, o conceito de competição, na perspectiva do *PSO*, passa a representar a possibilidade de cooperação entre os setores público e privados, com o objetivo de melhorar os serviços prestados pelo Estado (ABRÚCIO, 1997). De acordo com as orientações do CLAD (2006) a implementação das parcerias entre a sociedade e o Estado são fundamentais para que o Estado possa recuperar a governabilidade.

Para Cabral Neto (2009, p.183) essa terceira fase do gerencialismo, o *PSO*, apresenta “[...] um imbricamento das ideias gerenciais concebidas no âmbito do setor privado com as ideias já formuladas para o setor público nas fases anteriores do modelo gerencial [...]”.

Ainda de acordo com o autor, existem algumas tendências atuais na gestão pública que se encontram alinhadas aos princípios desenvolvidos pelo gerencialismo, a saber:

- incentivo às parcerias em todos os níveis e em todos os segmentos das políticas sociais;
- adoção de mecanismos de avaliação de desempenho pela esfera pública, a partir de indicadores de qualidade e produtividade, característicos do setor privado, que foram inseridos no setor público e promovem a competição e o ranqueamento das instituições;

- maior autonomia em todas as esferas do sistema administrativo;
- implementação da descentralização das ações, partindo da lógica mercantil do cidadão-cliente (quanto mais perto do cidadão, mais eficiente será a qualidade do serviço);
- adoção do planejamento estratégico, definindo objetivos e quantificando metas para médio e longo prazos;
- flexibilização das regras da burocracia estatal e incentivo à negociação coletiva, produtividade, novas formas de promoção (meritocracia);
- profissionalização do servidor público com o objetivo de qualificar recursos humanos com ênfase em diferentes competências;
- desenvolvimento de habilidades gerenciais, de caráter polivalente, pois emerge a necessidade de um trabalhador que agregue a capacidade de atuar em várias funções ao mesmo tempo (CABRAL NETO, 2009).

Tomando por base esses conceitos mais gerais sobre o gerencialismo, é que nos dois próximos tópicos deste texto, aprofundarei a discussão acerca do gerencialismo. No primeiro momento, retomando sua implicação na administração pública no Brasil a partir dos elementos da reforma do Estado na década de 1990 e, posteriormente, revelando seus efeitos na materialidade da reforma da administração pública no Estado do Maranhão.

2.2 A REFORMA GERENCIAL NO BRASIL

No fim do século XX, o Brasil, seguindo o movimento internacional, passou por um período que foi considerado “de crise do Estado burocrático, que levou à sensação de uma necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo” (BRULON; OHAYON; ROSEMBERG, 2012, p.169).

A reforma gerencial no Brasil, apesar de apresentar algumas semelhanças com as demais reformas ocorridas no contexto internacional, apresentou suas peculiaridades no modelo gerencial posto em prática na administração pública. O contexto da década de 1990 demarcou um novo cenário para a reforma da administração pública a partir da institucionalização da reforma do Estado.

Segundo Bresser Pereira (2006), esse período revela um marco teórico para uma nova prática na administração pública, com a abordagem gerencial, que tem por finalidade substituir a perspectiva burocrática de caráter weberiano que caracterizava o modelo de administração anterior.

A reforma gerencial da administração pública parte do reconhecimento de que os Estados democráticos contemporâneos não são simples instrumentos para garantir a propriedade e os contratos “[...] mas formulam e implementam políticas públicas estratégicas” (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 7). Dessa forma, justifica-se a adoção de um modelo administrativo moderno (o modelo gerencial), a partir das práticas gerenciais, inspiradas na administração das empresas privadas.

Para Cabral Neto (2009):

A reforma gerencial que se delinea para essa nova conjuntura, deveria, no seu conjunto, ter como principais características: a desburocratização, a descentralização, a transparência, a *accountability*, a ética, o profissionalismo, a competitividade e o enfoque no cidadão (CABRAL NETO, 2009, p. 172).

As diretrizes para a implantação da reforma gerencial no Brasil foram sistematizadas com a institucionalização do PDRAE. Bresser Pereira (1997), ao justificar a necessidade dessa reforma argumenta que:

A Administração Pública enfrenta hoje um grave problema: os servidores, sejam eles gerentes ou não, estão, na maior parte de seu tempo, envolvidos com tarefas e questões que são produtos do formalismo burocrático, o que acaba por levá-los a perder de vista os resultados que deveriam, cada indivíduo e cada instituição, apresentarem favor da sociedade. Assim, a gestão das instituições públicas torna-se *inacessível, centralizada e rígida*, um fim em si mesma, orientada basicamente para processos e tarefas, ao invés de resultados (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 12 [grifo do autor]).

A partir dessas críticas efetivadas por Bresser Pereira ao modelo weberiano burocrático da administração pública, é que o PDRAE se apoiou na ideia de administração voltada para resultados, propondo uma administração de modelo gerencial. Nesse sentido, o modelo gerencial na administração pública é justificado como mecanismo de descentralização, eficiência e produtividade, no setor público, em especial para a efetivação das políticas públicas.

Com essa perspectiva, a reforma gerencial preenche uma lacuna teórica e prática deixada pelos modelos patrimonialista e burocrático weberiano. Para Abrúcio (2007) o modelo gerencial não é uma doutrina rígida e fechada, pois ele apresenta possibilidade de transformação-flexibilização, incorpora críticas à sua prática e apresenta um modelo global de solução de problemas deixados pela crise do modelo burocrático.

Ao analisar a reforma gerencial Abrúcio (2007) nos indica que:

A ascensão de teorias extremamente críticas às burocracias estatais, como a *public choice* nos Estados Unidos e o ideário neoliberal hayekiano (principalmente na Grã-Bretanha), abriu espaço para o avanço do modelo **gerencial como referência ao setor público**. Mas a visão negativa a respeito da burocracia não se vinculava apenas a teorias intelectualmente mais elaboradas. De uma forma avassaladora, a perspectiva do senso comum contra a burocracia, normalmente anedótica, se expandia rapidamente no final da década de 70 e no começo da de 80. Nos Estados Unidos, o sentimento antiburocrático tomava a forma, na definição de Kaufman (1981), de uma epidemia generalizada (ABRÚCIO, 2007, p. 10 [grifo nosso]).

Ainda de acordo com este autor, ao sentimento antiburocrático juntava-se a crença, presente em boa parte da opinião pública, de que o setor privado possuía o modelo ideal de gestão. Deste modo, o modelo gerencial responde aos interesses do Estado, cujo foco é a melhoria do desempenho governamental sob o discurso da governança. Assim sendo, o Estado constrói novos padrões de governabilidade e responde a duas questões fundamentais “a necessidade de edificar uma estratégia de gestão eficiente e a busca de uma legitimação social e política [...]” (CABRAL NETO, 2009).

Ao sustentar seus argumentos o autor faz uma análise das três formas de administração pública: patrimonialista, burocrática e gerencial considerando as particularidades de cada uma, conforme o quadro 09, a seguir.

QUADRO 07: Formas de Administração Pública

TIPO DE ADMINISTRAÇÃO	CARACTERÍSTICAS
Administração Pública Patrimonialista	No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A <i>respublica</i> não é diferenciada das <i>resprincipis</i> . Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável.
Administração Pública Burocrática	Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre <i>a priori</i> . Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas.
Administração Pública Gerencial	Emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

Fonte: Bresser Pereira (1997, p. 15-16)

A partir do panorama aqui apresentado sobre os aspectos mais conceituais que tratam do gerencialismo na administração pública no Brasil, entendo que o quadro administrativo brasileiro é marcado por uma multiplicidade de situações se configurando em “um modelo híbrido muito peculiar” onde as características do patrimonialismo, da burocracia e do gerencialismo se imbricam em uma relação dialética de interesses políticos e econômicos nos diferentes contextos históricos do capitalismo (ABRÚCIO, 1997, p.39).

Para Bresser Pereira (2001), a administração no Brasil tem seguido um modelo híbrido, já que persistem elementos da burocracia meritocrática, alguns aspectos do patrimonialismo e ainda as características do gerencialismo. Essa simbiose é legitimada na Constituição Federal de 1988 que fundamenta a administração numa perspectiva mais weberiana, ao passo que o PDRAE foi elaborado com base em princípios da vertente gerencial inglesa.

2.3 REDEFINIÇÃO NO PAPEL DO ESTADO E REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL NA DÉCADA DE 1990

Tratar da reforma do Estado no Brasil requer algumas rápidas precisões acerca do processo de reestruturação produtiva, em um momento particular do capitalismo, em que o neoliberalismo e a Terceira Via são entendidos como resposta à crise do capital. Abordarei essas questões a partir de uma breve contextualização desse processo, buscando revelar as interfaces entre esses dois modelos que pertencem a uma mesma matriz ideológica, teórica e conceitual.

O final do século XX vivenciou intensas transformações na ordem econômica mundial, nas formas de organização produtiva e nas estruturas que sustentaram o capitalismo do pós Segunda Guerra Mundial, período em que o processo de reestruturação do capital vai se intensificando. Desta perspectiva, concordo com Vazquez (2004) quando afirma que:

O movimento mundial nos anos 1990 é o da globalização financeira e nessa nova ordem é o capital internacional de curto prazo, que se move em função da arbitragem e da especulação, quem dita não só as regras internacionais, mas as nacionais também. Os governos nacionais perderam o controle sobre suas políticas monetária e cambial, e a política fiscal está atrelada a um ajuste fiscal. A ideologia dessa ordem é o neoliberalismo, que defende o livre mercado e as políticas de ajuste ortodoxas e neoclássicas. Com isso, vamos assistir aos processos de abertura financeira e comercial em busca da maior eficiência, que seria resultante do aumento da concorrência. Mas esse novo arranjo terá sérias repercussões sobre as economias nacionais, sobretudo nos países que não têm moedas conversíveis nesse sistema internacional (VAZQUEZ, 2004, p. 149).

Ianni (2010), ao tratar sobre o processo de internacionalização do capital conclui que o capitalismo, como modo de produção mundial, tornou-se cada vez

mais uma realidade do século XX, fortalecendo-se em todas as suas dimensões a partir da Segunda Guerra Mundial. O autor destaca ainda, que o período da Guerra Fria³⁸, que compreende o período entre os anos de 1946 a 1989 marcou de forma intensiva o crescimento do capitalismo pelo mundo, constituindo a internacionalização do capital sob os marcos da nova divisão do trabalho, da flexibilização dos processos produtivos e de muitas outras estratégias do capitalismo no campo econômico, político e social.

Ainda nessa esteira:

Na base da internacionalização do capital estão a formação, o desenvolvimento e a diversificação do que se pode denominar “fábrica global”. O mundo transformou-se na prática em uma imensa e complexa fábrica, que desenvolve conjugadamente com o que se pode denominar “*shopping center* global”. Intensificou-se e generalizou-se o processo de dispersão geográfica da produção, ou das forças produtivas, compreendendo o capital, a tecnologia, a força de trabalho, a divisão do trabalho social, o planejamento e o mercado. Anova divisão internacional do trabalho e da produção, envolvendo o fordismo, o neofordismo, o toyotismo, a flexibilização e a terceirização, tudo isso amplamente agilizado e generalizado com base nas técnicas eletrônicas, essa nova divisão internacional do trabalho concretiza a globalização do capitalismo, em termos geográficos e históricos (IANNI, 2010, p.57).

A dinâmica de internacionalização do capital e, da conseqüente, prospecção do neoliberalismo “rompe ou ultrapassa fronteiras geográficas, regimes políticos, culturas e civilizações” (IANNI, 2010, p.58). A internacionalização do capital parte da internacionalização do processo produtivo, da produção ampliada do capital, da

³⁸ Para Hobsbawm (1995), os 45 anos que vão do lançamento das bombas atômicas até o fim da União Soviética não formam um período homogêneo único na história do mundo [...] tendo como divisor de águas o início da década de 1970. Apesar disso, a história desse período foi reunida sob um padrão único pela situação internacional peculiar que o domínio até a queda da URSS: o constante confronto das duas superpotências que emergiram da Segunda Guerra Mundial na chamada “Guerra Fria”. A Segunda Guerra Mundial mal terminara quando a humanidade mergulhou no que se pode encarar, razoavelmente, como uma Terceira guerra Mundial, embora uma guerra muito peculiar. Pois, como observa o grande filósofo Thomas Hobbes, “a guerra consiste não só na batalha, ou no ato de lutar: mas num período de tempo em que a vontade de disputar pela batalha é suficientemente conhecida”. A Guerra Fria entre EUA e URSS, que dominou o cenário internacional na segunda metade do Breve Século XX, foi sem dúvida um desses períodos. Gerações inteiras se criaram à sombra de batalhas nucleares globais que, acreditava-se firmemente, podiam estourar a qualquer momento, e devastar a humanidade. [...] á medida que o tempo passava, mais e mais coisas podiam dar errado, política e tecnologicamente, num confronto nuclear permanente baseado na suposição de que só o medo da “destruição mútua inevitável” (adequadamente expresso na sigla MAD, das iniciais da expressão em inglês – *mutually assured destruction*) impediria um lado ou outro de dar o sempre pronto sinal para o planejado suicídio da civilização. Não aconteceu, mas por cerca de quarenta anos prevaleceu uma possibilidade diária (HOBBSAWM, 1995, p.223-224).

internacionalização das classes sociais, pois com a mundialização do capital produtivo e “mundializam-se as forças produtivas e as relações de produção” (IANNI, 2010, p.64).

Esse cenário de mundialização do capital vai promover a reestruturação produtiva do capitalismo e inserir o neoliberalismo como saída da crise do capital. Assim sendo, carregado de conotações políticas e ideológicas o termo neoliberalismo acabou por se autonomizar, por ganhar vida própria.

Nesse sentido, o neoliberalismo ou a nova fase do capitalismo se configura em uma ideologia política e econômica capitalista que prega a não participação do Estado na economia. Para Montaño (2010) o projeto neoliberal se configura em uma estratégia hegemônica de reestruturação do capital.

Para Giddens (2005), as principais características do neoliberalismo estão na defesa do fundamentalismo de mercado, da presença de um Estado mínimo, de uma sociedade autônoma, descolada do Estado; defende o individualismo econômico, a desigualdade como um valor positivo e ineliminável da ordem social e a promoção da igualdade de oportunidades.

Compreendo que, em linhas gerais, a ideologia neoliberal contemporânea é, fundamentalmente, um liberalismo econômico, que exalta o mercado, a concorrência e a liberdade da iniciativa privada, rejeitando a intervenção estatal na economia. Assim, o receituário neoliberal consiste em enfraquecimento dos Estados nacionais, abertura comercial e de serviços, liberalização da entrada e saída do capital estrangeiro, ruptura dos monopólios públicos e privatização, flexibilização do mercado de trabalho, corte ou abandono das políticas públicas sociais.

As políticas neoliberais no Brasil foram inseridas a partir do governo Collor³⁹ no início dos anos de 1990, mas somente com a eleição de FHC e a aplicação do Plano Real como moeda na economia brasileira – constituído na administração

³⁹ Fernando Collor de Mello foi o sucessor de José Sarney e assumiu a Presidência no Brasil no período de 15 de março de 1990 a 29 de dezembro de 1992. Foi o primeiro presidente escolhido pelo voto direto depois de vinte anos de governos militares (VIEIRA, 2000).

Itamar Franco⁴⁰ – é que os ditames do neoliberalismo começam a ser evidenciados no Estado Brasileiro.

No decênio que se segue a esse período ocorreu a consolidação do aparato neoliberal nas políticas no Estado brasileiro. Isso se traduz nas “ações destinadas à redução do custo da intervenção do Estado pelo mercado na área social” e, conseqüentemente, da “redução do contingente a ser atendido pelas políticas sociais, concentrando as ações sociais na população em situação de pobreza absoluta” tendo por estratégia “a desresponsabilização do governo central dos custos para manutenção de serviços sociais” (SOUZA FILHO, 2013, p.151).

Peroni (2012) apresenta elementos que configuram a passagem da redefinição do papel do Estado do modelo econômico, político e ideológico do neoliberalismo para a Terceira Via. Para a autora, “o neoliberalismo defende claramente o Estado mínimo e a privação de direitos, além de penalizar a democracia, por considerá-la prejudicial aos interesses do mercado” enquanto que a “Terceira Via se coloca entre o neoliberalismo e a antiga social-democracia⁴¹, mas não rompe o diagnóstico de que o Estado é culpado pela crise” (PERONI, 2012, p.21).

Para Giddens (2005):

A terceira via se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas. É uma

⁴⁰ Itamar Franco esteve a frente da Presidência da República no período de 30 de dezembro de 1992 à 31 de dezembro de 1994 (VIEIRA, 2000).

⁴¹ As categorias “social-democracia” e “neoliberalismo” são amplas e abrangem grupos, movimentos e partidos de diferentes convicções, ainda que um tenha influenciado o outro [...]. o neoliberalismo tem duas vertentes. A principal é conservadora – a origem da expressão “a nova direita”. O neoliberalismo tornou-se a perspectiva de muitos partidos conservadores pelo mundo. No entanto, há um importante tipo de pensamento associado com filosofias de livre mercado que, em contraste com o conservador, é libertário tanto em questões econômicas quanto em questões morais. [...] Social-democracia é um termo ainda mais amplo e mais ambíguo. Eu o utilizo para designar partidos e outros grupos de esquerda reformista, inclusive o Partido trabalhista britânico. No início do período pós-guerra, social-democratas de muitos países diferentes partilharam uma perspectiva basicamente similar. É a isso que vou me referir como social-democracia do velho estilo ou clássica. Desde a década de 1980, em resposta ao neoliberalismo e aos problemas do socialismo, os social-democratas de toda parte começaram a romper com esse ponto de vista anterior (GIDDENS, 2005, p. 15-16).

terceira via no sentido de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo (GIDDENS, 2005, p.336).

Para Castelo (2013, p.280),

A terceira via é fruto daquela série de transformações ocorridas nos últimos 30 anos e que inauguram os novos tempos. Em primeiro lugar, ganha destaque a globalização, impulsionada pela revolução tecnológica das telecomunicações, capaz de conectar o mundo inteiro em tempo real, alterando as relações espaço-temporais então vigentes. No aspecto político, a “dissolução do consenso do Welfare”, a “morte do socialismo” e o “descrédito final do marxismo” teriam forçado intelectuais e políticos que não desejassem se tornar anacrônicos e ultrapassados pela História a rever seus pontos fundamentais e criar uma nova tecnologia e uma nova prática política condizentes com a era da incerteza. Daí a sugestão para uma terceira via.

Entendo que as bases ideológicas nas duas perspectivas é a mesma, porém as estratégias são diferentes tanto no campo político quanto no econômico. No quadro 07, a seguir, apresento uma síntese, demonstrando similaridades e diferenças entre o neoliberalismo e a terceira via.

QUADRO 08 - Semelhanças/Diferenças entre Neoliberalismo e Terceira Via

CATEGORIAS	NEOLIBERALISMO	TERCEIRA VIA
Estado	A crise foi desencadeada pelo Estado Estado Mínimo Fundamentos de mercado Aceitação da desigualdade	A crise foi desencadeada pelo Estado Reforma do Estado Gestão Gerencial Parcerias Estado do investimento social
Políticas sociais	Privatização	Parcerias com o terceiro setor
Democracia	Totalitária, culpada pela crise.	Deve ser fortalecida Democratizar a democracia ⁴² Democracia cosmopolita Participação da sociedade na execução das políticas sociais
Gestão	Gerencial	Gerencial
Sociedade Civil	Sociedade Civil Autônoma	Sociedade Civil Ativa

Fonte: adaptado de Peroni (2011, p. 202) e Giddens (2005, p. 17, 18, 80).

⁴² A democratização da democracia não pode ser somente local ou nacional – o Estado deve ter uma perspectiva cosmopolita, ao mesmo tempo em que a democratização para cima não deve se deter no nível regional. A democratização para baixo pressupõe a renovação da sociedade [...] (GIDDENS, 2005, p. 87).

A partir do quadro, em tela, podemos concluir que:

- a) a terceira via é vista como uma reação teórica à perspectiva neoliberal, que procuraria soluções/alternativas aos problemas deflagrados pelas mudanças do processo de globalização;
- b) o Estado não seria mínimo como o defendido no modelo neoliberal, mas seria um Estado forte, capaz de combater as desigualdades;
- c) o mercado deveria sofrer um controle externo por parte do Estado e da sociedade civil, que teria um certo grau de autonomia;
- d) a democracia é vista pela terceira via como um regime de governo, que através das eleições livres, proporciona alternância de poder. Defende, ainda, a livre competição entre organizações políticas a partir de uma democracia representativa;
- e) a terceira via prevê uma integração cada vez maior entre o Estado e a sociedade civil a partir das parcerias público-privadas.

Concordo com a análise apresentada por Peroni (2011) de que:

O neoliberalismo propõe o Estado mínimo e a terceira via reformá-lo e repassar tarefas para a sociedade civil, sem fins lucrativos. Os dois querem racionalizar recursos e diminuir os gastos estatais com as políticas sociais e diminuir o papel das instituições públicas, que, como vimos no diagnóstico neoliberal, são permeáveis à correlação de forças. Além disso, o Estado foi diagnosticado como ineficiente e o “culpado” pela crise. Como a terceira via não rompe com este diagnóstico, ela propõe repassar para a sociedade civil as políticas sociais executadas pelo Estado, que historicamente foram conquistas da sociedade civil organizada em sindicatos e movimentos sociais (PERONI, 2011, p.202).

Percebo, a partir do exposto pela autora, que a teoria neoliberal e a terceira via apresentam muitas similitudes e singulares diferenças, uma vez que é possível situar a terceira via fora da perspectiva do neoliberalismo, visto que ela é uma reconfiguração dessa perspectiva, mas mantém a mesma base ideológica do capital. No entanto, a terceira via apresenta uma nova forma de gerir as políticas sociais, pois para o neoliberalismo prevalece a ideia de que um Estado mínimo na terceira via vai justificar um Estado de investimento social a partir das parcerias público/privadas mediadas pelo terceiro setor.

Para Castelo (2013), a terceira via é a separação formal entre Estado, sociedade civil e mercado. Num processo em que “cada uma das esferas seria independente uma da outra e, por vezes, seriam indicadas como antitéticas”, de modo que nessa correlação de forças “o Estado representando uma força repressiva e autoritária” e do outro lado “a sociedade civil como um espaço social e promotor da solidariedade, da harmonia, da promoção da equidade e da liberdade individual dos cidadãos e dos empreendedores mercantis” (p.285).

2.4 MARCOS INICIAIS DA REFORMA GERENCIAL DO ESTADO BRASILEIRO NO GOVERNO FHC: O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO E O PÚBLICO NÃO ESTATAL

Em 1995 teve início no Brasil a reforma da gestão pública ou reforma gerencial do Estado, com a publicação, nesse ano, do PDRAE e o envio para o Congresso Nacional da emenda da administração pública que se transformaria, em 1998, na EC nº 19 que dispõe sobre os princípios e normas da administração pública.

O PDRAE⁴³ foi elaborado ainda no primeiro semestre de 1995, tomando como base as experiências recentes em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, principalmente o Reino Unido, onde se implantava a segunda grande reforma administrativa da história do capitalismo, depois da reforma burocrática do século passado, a reforma gerencial do final deste século.

⁴³Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos Três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 12).

Foi nesse contexto que surgiu no Reino Unido a *New Public Management*⁴⁴, uma nova prática de administração pública – a gerencial – que, embora influenciada por ideias neoliberais, de fato não podia ser confundida com as ideias da direita, pois muitos países socialdemocratas estavam na Europa envolvidos no processo de reforma e de implantação de novas práticas administrativas (ABRÚCIO, 2011).

No Brasil, nos primeiros quatro anos do governo de FHC - 1995-1998 a reforma foi executada no nível federal através do MARE sob o comando do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. Com a extinção do MARE, por sugestão do próprio ministro no final desse período, a gestão passou para o Ministério do Planejamento e Gestão, ao mesmo tempo em que estados e municípios passavam também a fazer suas próprias reformas.

A temática da reforma do Estado no Brasil esteve presente na agenda política internacional desde os primeiros anos da década de 1980. De certa forma, a reformulação do aparelho do Estado entrou na agenda dos governos como resposta à crise econômica que paralisou econômica e politicamente os países nos últimos decênios do século XX.

Para Castro (2009, p.01), “a reforma do Estado burocrático, ou seja, da administração pública é em função da necessidade que está posta de uma administração pública eficiente que tem como objetivo reconstruir o Estado”. Ainda para a autora, a reforma administrativa no Brasil teve por objetivo a implantação da Reforma Gerencial através dos seus mecanismos de descentralização. Assim, o Estado “deve ter indicadores objetivos preocupados mais com os resultados do que com o controle do processo, a exemplo do que ocorre na área da administração de empresas”

⁴⁴*New Public Management* ou à Nova Gestão pública é a AP Gerencial, a qual se caracteriza pela utilização intensa das práticas gerenciais com ênfase na eficácia, sem, contudo, perder de vista a função eminentemente pública do aparelho estatal. A AP Gerencial tem como característica central agilizar as funções de planejar, organizar, liderar, controlar e coordenar. Não se trata, portanto, de criar (mais) um (novo) monstro burocrático e depois ter que alimentá-lo. Os pontos fortes da AP Gerencial são: a descentralização, a delegação de autoridade, um rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos antecipadamente, considerando o indivíduo, em termos econômicos, como consumidor ou usuário, e em termos políticos, como cidadão (DI GIACOMO, 2005, p. 5).

Uma reforma estrutural que sistematize uma nova perspectiva da relação entre o Estado e a sociedade civil é o aspecto central na análise de seu mentor intelectual, Bresser Pereira:

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. O Estado abandona o papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais, como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade (BRESSER PEREIRA, 1997, p.16).

A reforma do aparelho do Estado brasileiro na década de 1990 partiu de políticas em que os governos combinaram tentativas de mudanças institucionais e de ajuste fiscal com a finalidade de melhorar o desempenho do setor público. Para tanto, utilizaram medidas destinadas a controlar a expansão dos gastos públicos, transformar o padrão das despesas governamentais, e promover importantes inovações institucionais, alterando a matriz institucional de organização e funcionamento dos aparatos do Estado (ABRÚCIO, 2011).

Para Bresser Pereira, os componentes ou processos básicos da reforma do Estado no Brasil na década de 1990, que levaram ao desenvolvimento do Estado Social-Liberal do século XXI, foram:

- (a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e publicização. (este último processo implicando na transferência para o setor público não-estatal das serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);
- (b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país a nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional;
- (c) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução; e, finalmente,

(d) o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta (BRESSER PEREIRA. 1997, p.18).

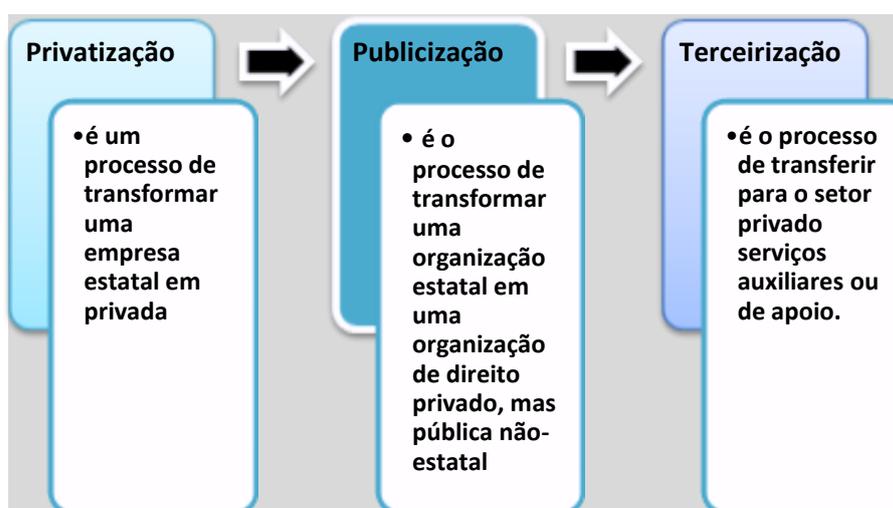
Ainda para o autor, “outra forma de conceituar a reforma do Estado em curso, é entendê-la como um processo de criação ou de transformação de instituições, de forma a aumentar a governança e a governabilidade” (1997, p.19).

Para Behring (2008, p.177),

A reforma do Estado no Brasil seguiu os caminhos de: ajuste fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado – a abertura comercial e a privatização –, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica que fortaleça a competitividade da indústria nacional; reforma da previdência social; inovação dos instrumentos de política social; e reforma do aparelho do Estado, aumentando sua eficácia. O ajuste fiscal cabe à equipe econômica (Planejamento e Fazenda).

Nesse sentido, faz-se necessário instituir elementos de gestão que produzam resultados imediatos da redução das responsabilidades do Estado e de aumento do poder de participação da iniciativa privada em questões que antes eram exclusivas do Estado. Assim, há uma institucionalização dos mecanismos de privatização, publicização e terceirização, conforme revela a figura a seguir.

Figura 02: Bases da Reforma do Estado no Brasil



Fonte: Elaborado a partir de Brasil (1997).

A delimitação do tamanho do Estado foi, possivelmente, o curso de ação mais perceptível da Reforma. Houve uma grande redução do tamanho do Estado por meio de programas de privatização, terceirização e publicização. O diagnóstico era de que o Estado havia crescido muito em termos de pessoal e, principalmente, em termos de receita e despesa.

Nesse sentido, reformar o Estado brasileiro significava, em primeiro lugar, redefinir o papel do Estado, deixando para o setor privado e para o setor público não-estatal as atividades que não lhe são específicas (BRESSER PEREIRA, 1997).

A reforma do Estado no Brasil distingue três áreas de atuação:

- i. Setor de Atividades Exclusivas, onde fica o Núcleo Estratégico do Estado que formula políticas públicas, legisla e controla sua execução, composto pelos três poderes onde são prestados serviços que só o Estado pode realizar, a exemplo da previdência básica, educação básica, segurança e outros. A definição de leis, imposição da justiça, manutenção da ordem, arrecadação de impostos, regulamentação das atividades econômicas. Ainda foram consideradas atividades correspondentes ao Estado: formulação de políticas na área econômica e social; realização de transferências para a educação, saúde, assistência e previdência social (p.182).

A concepção adotada foi de que essas atividades deveriam permanecer dentro do Estado. Para tanto, deveria haver, verticalmente, um núcleo estratégico e, horizontalmente, secretarias formuladoras de políticas públicas, agências executivas e agências reguladoras. Como são passíveis de concessão, os investimentos na infraestrutura e nos serviços públicos não seriam, a rigor, uma atividade exclusiva de Estado. No entanto, a responsabilidade por esse setor continua sendo do Estado, que muitas vezes é obrigado a investir diretamente.

- ii. Setor de Serviços Não-Exclusivos, onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas, como as universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus (p.182).

Entre os dois extremos – atividades exclusivas do Estado e a produção de bens e serviços para o mercado – existiriam uma série de atividades que nem são exclusivas do Estado e nem deveriam ser privadas (voltadas para o lucro e o consumo privado). Entre elas as atividades na área social e científica, como escolas, universidades, centros de pesquisa científica e tecnológica, creches, hospitais, ambulatórios, e etc. Para estas atividades, a Reforma não implicaria em privatizações e sim em “publicização” dos serviços. Em outras palavras, em transferência para o setor público não estatal. Para Bresser, a concessão de atividades para o setor público não-estatal não seria uma ação oposta à privatização e sim complementar.

A privatização é uma alternativa adequada quando a instituição pode gerar todas as suas receitas da venda de seus produtos e serviços, e o mercado tem condições de assumir a coordenação de suas atividades. Quando isto não acontece, está aberto o espaço para o público não estatal. Por outro lado, no momento em que a crise do Estado exige o reexame das relações Estado-sociedade, o espaço público não-estatal pode ter um papel de intermediação ou pode facilitar o aparecimento de formas de controle social direto e de parceria, que abrem novas perspectivas para a democracia (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 27).

Behring (2008, p.200), apresenta alguns elementos centrais do processo de privatização que estão presentes no PDRAE no Brasil, tais como: “atrair capitais, reduzindo a atividade externa; redução da dívida interna; preços mais baixos para os consumidores; qualidade dos serviços; e eficiência econômica das empresas, que estariam sendo ineficientes em mãos do Estado”.

- iii. Setor de Bens de Serviços para o Mercado, a exemplo de empresas não assumidas pelo capital privado. A esses setores correspondem formas de propriedade estatal: estatal para os dois primeiros; pública não estatal para o terceiro; no caso do último, a propriedade estatal não é desejável, mas deve existir regulamentação e fiscalização rígidas. (p.182).

Ainda de acordo com o ex-ministro, ao longo do século XX o Estado investiu em setores em que os investimentos eram considerados pesados demais para que o setor privado pudesse fazê-lo e também em setores monopolistas que poderiam ser

auto-financiados (a partir dos elevados lucros que poderiam ser realizados). No entanto, a partir da década de 1980, a situação é oposta. A mesma razão que levou a estatização de certas atividades econômicas - a falta de recursos - impôs, a partir de meados da década de 1980, a sua privatização. “Agora era o Estado que estava em crise fiscal, sem condições de investir, e, pelo contrário, necessitando dos recursos da privatização para reduzir suas dívidas, que haviam aumentado muito” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 24).

Além do problema fiscal, o ex-ministro também apontava o controle estatal como ineficiente quando comparado com o controle do mercado. Além do risco do setor público submeter as empresas estatais à critérios políticos muitas vezes inaceitáveis, comprometendo a capacidade da empresa de ser competitiva e gerar lucros (seu objetivo por natureza). Dessa maneira, não só se considerou necessário (por conta da crise fiscal do Estado) como conveniente (devido à maior eficiência e menor subordinação a fatores políticos) o processo de privatizações.

As atividades principais seriam as que são próprias ao governo, nas quais se exerce o poder de Estado como legislar, regular, policiar, etc. Mas para que estas ocorram de forma adequada é necessária uma série de atividades ou serviços auxiliares, como limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos de informática e etc. Salvo raras exceções, estes serviços deveriam ser terceirizados para pudessem ser realizados competitivamente, gerando economia de recursos para o Tesouro.

Para Abrúcio (2011), o Brasil, acompanhando a tendência mundial, foi um dos alvos privilegiados de tal transformação no papel do Estado, que se intensificou no período (1995-2002), com a gestão FHC. A reforma da gestão pública, combinando ajuste fiscal com mudança institucional, foi um dos aspectos centrais deste processo de mudanças.

Entendo que a reforma do Estado tornou-se um imperativo para a redução os gastos públicos, dos impactos da crise fiscal, compatibilizando os padrões de intervenção e desempenho dos Estados nas políticas econômicas e sociais a partir das diretrizes de focalização, privatização e descentralização.

Ainda com base nessa concepção:

A reforma Bresser estava fortemente ancorada numa proposta de reforma ampla da administração pública, defendendo mudanças institucionais como a flexibilização das normas relativas aos Recursos Humanos e a criação de um novo design organizacional, por meio das Agências Executivas e das Organizações Sociais. Mas o projeto bresseriano também atuou noutra frente: o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) reorganizou a burocracia pública federal, em sua estrutura e, especialmente, as suas carreiras típicas de Estado. Neste sentido, sua proposta aperfeiçoava elementos presentes na Constituição, corrigindo, ademais, por intermédio da Emenda 19, excessos corporativistas e “torneirinhas” referentes ao gasto público (ABRÚCIO, 2011, p.122).

Nessa perspectiva, Bresser Pereira define as principais características da administração pública gerencial no Brasil ou “nova administração pública”:

- a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos);
- c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou “corpos” de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas;
- d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;
- e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;
- f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;
- g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e (3) da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada;
- h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado (BRESSER PEREIRA, 1997, p.42).

Com o PDRAE a questão da propriedade e privada é essencial no modelo da reforma gerencial. No domínio dos serviços sociais e científicos, principalmente as de saúde, educação fundamental e de garantia de renda mínima, e a realização

da pesquisa científica a propriedade deverá ser essencialmente pública não estatal (BRESSER PEREIRA, 1996).

Compreendo que esse corte nos gastos sociais sob o discurso de uma crise fiscal do Estado foram elementos que deliberaram o desfinanciamento das políticas sociais públicas deixando “sequelas de deterioração e de crescente desprestígio das instituições públicas, as mesmas que ajudaram a criar a demanda do setor privado e a tornar o processo de privatização socialmente aceitável” (LAURELL, 2008, p.168).

Aqui a questão do público não estatal configura-se como elemento central da administração gerencial e da negação do Estado na efetivação dos serviços sociais. Assim o PDRAE institui o discurso de que os serviços sociais não devem ser privados, nem estatais, mas, sim, um regime de propriedade pública não estatal onde as organizações são de direito privado, porém com finalidades públicas, sem fins lucrativos. Essa é uma diretriz que marca a redefinição do papel do Estado no contexto da reforma (ABRÚCIO, 2011).

Nessa mesma direção, o PDRAE se insere no contexto de reconfiguração do papel do Estado brasileiro, modificando a estrutura do Estado que deixa de ser o principal agente de promoção dos direitos sociais repassando e institucionalizando essa prática para as parcerias entre o setor público e o privado. Com isso, a promoção das políticas sociais passa para o terceiro setor através das Organizações não Governamentais – ONGs, se materializando redução da atuação estatal.

De acordo com Castro (2009) as reformas efetivadas no Brasil durante a década de 1990 tiveram como principal estratégia a reforma na gestão pública do Estado. Dessa forma, estruturou-se uma reforma do Estado de cunho neoliberal em que as políticas sociais sofreram os efeitos centrais desse processo através dos mecanismos de privatização, descentralização e focalização.

Para a autora, esse cenário apresenta o mercado como regulador e provedor de uma economia benéfica à austeridade fiscal do Estado, efetivando-se, assim, uma mudança de paradigma da efetivação das políticas sociais, em que o Estado passa a ser essencialmente regulador, e não executor, permanecendo

algumas atividades sob sua responsabilidade que serão executadas de forma descentralizada.

Concordo com Castro (2009, p.01) quando nos indica que é a partir das diretrizes do neoliberalismo que se reconfigura o papel do Estado, que passa a ser “um Estado articulador e financiador da reestruturação produtiva sob a lógica do mercado. O resultado desse processo é a privatização ou mercantilização dos direitos sociais”.

Não é minha intenção aprofundar as discussões sobre o terceiro setor⁴⁵ e suas implicações nas políticas sociais, mas somente trazer para o debate os aspectos conceituais que sustentam a análise do objeto de tese aqui exposto. Assim, a partir da concepção de Montaño (2010) analiso a perspectiva de terceiro setor aqui apresentada, pois para ele o conceito de terceiro setor está envolto das ideologias neoliberais, uma vez que esse termo foi cunhado por intelectuais orgânicos do capital sinalizando de forma clara o interesse de classes.

Compreendo que a privatização do público ou a privatização do Estado brasileiro se efetivou a partir de um processo de perversão da própria ação do Estado, de forma que a captura dos serviços públicos resultantes de uma longa luta pela democracia e cidadania foram cooptados por interesses particulares sedimentados no clientelismo político. Assim, entendo que o público não estatal define as relações entre o espaço público, ou seja, aquilo que é próprio das ações do (Estado); o privado (mercado) com todas as suas políticas econômicas e

⁴⁵ [...] o uso “predominante” do conceito de “terceiro setor” expressa uma noção claramente diferenciada do que entendemos que realmente esteja em questão. A perspectiva de análise hegemônica parte de *traços superficiais, epidérmicos* do fenômeno, o *mistificaram* e o tornaram *ideológico*. A perspectiva hegemônica, em clara inspiração pluralista, estruturalista ou neopositivista, isola os supostos “setores” um dos outros e concentram-se em estudar (de forma desarticulada da totalidade social) o que entende que constitui o chamado “terceiro setor”: estudam-se as ONGs, as fundações, as associações comunitárias, os movimentos sociais etc., porém desconsideram-se processos tais como a reestruturação produtiva, a reforma do Estado, enfim, descartam-se as transformações do capital promovidas segundo os postulados neoliberais [...]. Nossa abordagem sobre o “terceiro setor” não parte do conceito de um fenômeno isolado, mas, por ter como ponto de partida o movimento e as tendências das transformações do capital como um todo, chega ao “terceiro setor” como um fenômeno partícipe dessas transformações gerais, como produto delas (MONTAÑO, 2010, p. 51-52).

estratégias gerenciais e o quase-mercado (terceiro setor) baseado na atuação de políticas sociais.

Montaño (2010) ao analisar o conceito de terceiro setor⁴⁶ o identifica com uma série de debilidades teóricas e conceituais. Para o autor, a construção do termo “terceiro setor” se dá a partir de um recorte do campo social em três distintas esferas, em que o **Estado** = primeiro setor (político), o **mercado** = segundo setor (econômico) e a **sociedade civil**⁴⁷ = terceiro setor (social). Essa estratificação, no entanto, tem um caráter “neopositivista, estruturalista, funcionalista ou liberal, que isola e autonomiza a dinâmica de cada um deles, que, portanto, desistoriciza a realidade social” (MONTAÑO, 2010, p.63).

Nesse sentido, o citado autor defende que:

O objetivo de retirar o Estado (e o capital) da responsabilidade de intervenção na “questão social” e de transferi-los para esfera do “terceiro setor” não ocorre por motivos de eficiência (como se as ONGs fossem naturalmente mais eficientes que o Estado), nem apenas por razões financeiras: reduzir os custos necessários para sustentar esta função estatal. O motivo é fundamentalmente político-ideológico: retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão quanto a políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de autoculpa pelas mazelas que afetam a população, e de autoajuda e ajuda mútua para seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades, criando, por um lado, uma imagem de transferência de responsabilidades e, por outro, a partir da precarização e focalização (não-universalização) da ação social estatal e do

⁴⁶ [...] a “origem” do “terceiro setor” apresenta alguns problemas: (i) “surgiu na década de 80, numa construção teórica, com a suposta preocupação de certos intelectuais ligados a instituições do capital por superar a eventual dicotomia público/privado? Teria data anterior, nas décadas de 60 e 70, com o auge dos chamados ‘novos movimentos sociais’ e das ‘organizações não-governamentais’? Seria uma categoria vinculada às instituições de beneficência, caridade e filantropia, dos séculos XV e XIX (ou no Brasil, com as Santa Casas de Misericórdia, Cruz Vermelha etc.)? Sua existência data da própria formação da sociedade, conforme os contratualistas analisam? [...] Tão incerto quanto a origem é sua evolução conceitual. Se o termo foi cunhado nos EUA na transição dos anos 70, ele vem diretamente ligado a outro conceito: a filantropia. Assim, o III Encontro Ibero-Americano do terceiro Setor, organizado no Rio de Janeiro, em 1996, pelo Gife, e que introduziu no Brasil o conceito de ‘terceiro setor’, é continuidade do primeiro e segundo Encontro Ibero-Americano de Filantropia, organizados na Espanha e México, respectivamente (MONTAÑO, 2010, p. 55).

⁴⁷ O conceito de sociedade civil apresentado aqui, não se relaciona com o apresentado por Gramsci e por Marx. Para Gramsci: o conceito de “sociedade civil” como portadora material da figura social da hegemonia, como esfera de mediação entre a infraestrutura econômica e o Estado em sentido restrito [...] enquanto Marx identifica sociedade civil com base material, com infraestrutura econômica, “a sociedade civil em Gramsci não pertence ao momento da estrutura, mas ao da superestrutura” (COUTINHO, 2007. p. 121-122).

“terceiro setor”, uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial (MONTAÑO, 2010, p.23).

Desse modo, o terceiro setor coloca-se como uma nova estratégia do capital na efetivação das políticas sociais, que não seriam nem objeto do Estado nem do mercado, já que o terceiro setor “não está à *margem da lógica do capital e do lucro privado (e até do poder estatal)*. Ele é funcional à nova estratégia hegemônica do capital e, portanto, não é alternativo, e sim integrado ao sistema” (MONTAÑO, 2010, p.157 [grifo do autor]).

Nessa perspectiva, Rico (1998) ao analisar o terceiro setor o relaciona com a filantropia empresarial⁴⁸. Para a autora a discussão sobre o terceiro setor, bem como sua área de abrangência (público, porém privado), passa pela concepção de um Estado enxuto, mínimo na execução das políticas sociais e que repassa para a sociedade (pessoas físicas + pessoas jurídicas) a responsabilidade da intervenção da ação social. Ainda para a autora, “é condição para a compreensão de filantropia empresarial a sua inserção no chamado terceiro setor e sua ação na área pública, com recursos privados” (RICO, 1998, p.26).

O terceiro setor configura, assim, um conjunto de organizações sociais que não são pertencentes nem à esfera pública (estatal) nem à esfera privada (mercado) que não visam fins lucrativos.

Montaño (2010) enfatiza que:

[...] “terceiro setor” numa *perspectiva crítica e de totalidade*, refere-se a um fenômeno real, ao mesmo tempo inserido e produto da reestruturação do capital, pautado nos (ou funcional aos) princípios neoliberais: *um novo padrão (nova modalidade, fundamento e responsabilidades) para a função social de resposta à “questão social”, seguindo os valores da solidariedade local, da auto-ajuda e da ajuda mútua* ([Grifos do autor] MONTAÑO, 2010, p.186).

Compreendo, assim, que a realidade social não pode ser dividida em partes (primeiro, segundo e terceiro) setor, pois, segundo Montaño (2010), essa divisão

⁴⁸A filantropia empresarial é esse espaço público, porém privado. É o espaço onde coexistem o Estado, o mercado e o Terceiro Setor. A filantropia empresarial ao dividir a sociedade não está prestando favores ou doando benefícios (RICO, 1998, p.228).

elimina a possibilidade da perspectiva crítica de totalidade, tornando o conceito de terceiro setor ideológico, positivista, institucionalista e estruturalista.

Após a institucionalização do PDRAE nos primeiros anos do governo de FHC, foi criada uma série de documentos para legitimar as entidades vinculadas ao terceiro setor.

Nessa perspectiva, o governo federal através de seus mecanismos políticos sancionou um conjunto de leis que normatizaram as parcerias público/privadas, a atuação do voluntariado junto à execução das políticas públicas e definição do espaço de atuação do terceiro setor, a citar: “as organizações não governamentais (ONGs), as organizações sem fins lucrativos (OSFL), as organizações da sociedade civil (OSC), [...] dentre outros exemplos” (MONTAÑO, 2010, p.56).

Na mesma direção, os governos estaduais – a citar o caso em estudo do Estado do Maranhão – criaram uma estrutura jurídico-política com a finalidade de promover a relação entre o público (Estado) com o setor privado (mercado) na gestão das políticas de caráter público (LUZ, 2013).

Assim, a institucionalização do terceiro setor com a regulamentação das OS e das OSCIP segue uma agenda de publicação de leis criadas em nível federal ou estadual. De forma que figuras jurídicas como fundações estatais, serviços sociais autônomos, são apenas algumas a serem mencionadas na institucionalização da relação Estado-sociedade (PECI *et al*, 2008, p.1140)

O quadro 09, a seguir, apresenta as principais leis que regulamentaram as entidades do terceiro setor com o objetivo de fortalecer a relação do público e do privado no contexto da reforma do Estado.

QUADRO 09 – Alguns marcos regulatórios que institucionalizam as parcerias público/privadas no governo de FHC

GOVERNO	DOCUMENTO	OBJETIVO
FHC	A Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998	Dispõe sobre o Serviço Voluntariado , considerado como atividade não remunerada prestada por pessoa física e entidade pública.
FHC	A Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998	Qualifica como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado , sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.
FHC	A Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999	Qualifica pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) e institui e disciplina o termo parceria

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do Palácio do Planalto (2014)

O quadro em tela apresenta alguns dos mecanismos jurídicos-políticos criados pelos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002). É nessa perspectiva que são regulamentadas jurídico e politicamente as organizações sem fins lucrativos ou organizações sociais com vistas a estabelecer uma parceria entre o público e o privado (NETO; PESSOA 2011). A regulamentação das organizações sociais tem por objetivo sistematizar o marco legal ou orienta as ações do terceiro setor ampliando, assim, a atuação desse segmento junto às ações desenvolvidas pelo Estado.

A Lei nº 9.608/98, conhecida como Lei do Voluntariado, foi o primeiro dispositivo a regulamentar as atividades voltadas para o terceiro setor após a institucionalização do PDRAE. Ela definiu, dentre outras coisas que:

Art. 1º Considera-se serviço voluntário, para fins desta Lei, a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade.

Parágrafo único. O serviço voluntário não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista previdenciária ou afim.

Art. 2º O serviço voluntário será exercido mediante a celebração de termo de adesão entre a entidade, pública ou privada, e o prestador do serviço voluntário, dele devendo constar o objeto e as condições de seu exercício (BRASIL, 1998).

A Lei nº 9.637/98 dispõe sobre as Organizações Sociais (ANEXO – B), qualificando-as como pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos. De acordo com o previsto nessa lei:

Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

[...]

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º (BRASIL, 1998).

De acordo com o exposto na Lei, as entidades qualificadas como OS, firmarão a parceria com o setor público (Estado) através do instrumento “Contrato de Gestão”, o que dispensa a necessidade da licitação pública.

Outra característica que merece destaque é a presença do conceito de cidadão-cliente que emerge do corpo da lei e que já estava anunciado no PDRAE, onde o que prevalece é a efetiva prestação de serviços pelas OS com base em indicadores qualitativos e quantitativos do que foi estabelecido através do “Contrato de Gestão”. Isso reforça o incentivo às parcerias e fortalece a presença do setor privado (mercado) na gestão das políticas públicas.

Para Peroni e Adrião (2005, p.144):

Na proposta de reforma do Estado, o cidadão é adjetivado: é o cidadão-cliente, o que, portanto, de acordo com as leis de mercado, não inclui todos os cidadãos, pois os clientes dos serviços do Estado seriam apenas os contemplados pelo núcleo estratégico e por atividades exclusivas. As políticas sociais assumiriam uma nova conotação, pois seriam consideradas, pelo plano diretor da reforma, serviços não-exclusivos do Estado e, assim sendo, de propriedade pública não-estatal ou privada.

Na lógica da reforma gerencial, o cidadão passa a ser denominado cidadão-cliente. Assim sendo, o cidadão-cliente é responsável individualmente pela qualidade dos serviços contratados e os mecanismos de participação do usuário configuram apenas uma instância jurídica à qual o indivíduo pode recorrer quando se sentir prejudicado pelos serviços disponibilizados.

Neto e Pessoa (2011), tratando sobre essa questão, nos revelam que, o público não estatal é priorizado como um mecanismo de mediação entre o público-estatal e o privado mercantil, por meio de uma nova administração pública vinculada à gestão social. Desse modo, a gestão social é a forma administrativa de atuação do terceiro setor e nesse modelo assenta-se a imbricação entre o público e o privado na execução de serviços e bens onde não se aplicam todas as dimensões do mercado.

A Lei nº 9.790/99, que trata das OSCIP (ANEXO – C), foi promulgada um ano após a criação das organizações sociais (OS). Esta legislação tem por objetivo possibilitar a outorga de título a outra categoria de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, integrante do terceiro setor, com objeto social mais amplo e aperfeiçoado que a legislação anterior (Lei nº 9.637/98) que dispõe sobre as organizações sociais OS.

De acordo com o texto nessa Lei:

Art. 1º Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

Art. 9º Fica instituído o Termo de Parceria, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei (BRASIL, 1999).

Podem solicitar a qualificação como OSCIP, de acordo com o art. 3º, as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham pelo menos uma das seguintes finalidades: promoção da assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação, ou saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta lei; promoção da segurança alimentar e nutricional;

defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do voluntariado; entre outros.

As OSCIP podem receber recursos públicos por meio de “Termo de Parceria”, um novo instrumento jurídico definido por esta lei. Antes os repasses se davam exclusivamente por meio de convênios, o que obrigava tanto o governo quanto as entidades parceiras a seguirem o disposto nas instruções normativas da Secretaria do Tesouro Nacional – STN nº 01/1997 e nº 03/1993. O “Termo de Parceria” é um instrumento menos rigoroso que os convênios na aplicação dos recursos recebidos do governo (PECI *et al*, 2008).

Ainda para os autores:

Os novos instrumentos jurídicos acima mencionados foram responsáveis por viabilizar a estratégia de cooperação do governo com o terceiro setor e o setor privado, ao longo dos últimos anos. Seu denominador comum é composto das relações de natureza contratual, estabelecidas não apenas entre os vários níveis de governo, mas também entre o governo, o setor privado e o terceiro setor. Acordos de resultados, parcerias público-privadas e termos de parcerias estabelecidos com OSCIPS são alguns exemplos desse movimento de contratualização (PECI *et al*, 2008, p.1139).

Considero que, a Lei das OSCIP, além de reconfigurar o papel do Estado frente às questões do setor privado (mercado), também reorientou o papel de muitas organizações da sociedade civil e redefiniu sua relação com o Estado. Isso aconteceu na medida em que muitas OS passaram a mudar sua configuração jurídica para atender às novas exigências do terceiro setor, entendendo que o terceiro setor agrega um conjunto de instituições sociais que não fazem parte da administração direta nem indireta do Estado: ONGs, associações, sindicatos, institutos, fundações, centros voluntários, entre muitos outros podem estabelecer parcerias com o poder público (Estado) desde que comprovem ser uma organização sem fins lucrativos (LUZ, 2013).

2.5 NOVOS MARCOS DA REFORMA GERENCIAL DO ESTADO NOS GOVERNOS LULA E DILMA ROUSSEF

Neste ítem analiso alguns dos mecanismos jurídicos-políticos criados pelos governos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) e Dilma Rouseff (2011 a 2014) para institucionalizar as parcerias público/privadas e legitimar as entidades que compõem o terceiro setor; ONGs, OSFL e OSC.

O quadro 10, a seguir, apresenta as principais leis que regulamentaram as entidades do terceiro setor com o objetivo de fortalecer a relação do público e do privado no cenário recente do governo brasileiro.

QUADRO 10 – Alguns marcos regulatórios que institucionalizam as parcerias público/privadas nos governos Lula e Dilma

GOVERNO	DOCUMENTO	OBJETIVO
LULA	Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública
LULA	Plano de Gestão do Governo Lula, “Gestão pública para um país de todos”, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2003)	O Plano Plurianual 2004-2007 é a tradução, em Programas, do compromisso do Governo de vencer a fome e a miséria, construir uma sociedade dinâmica e moderna, gerar empregos e riqueza e estabelecer justiça social. O PPA constituirá um projeto de Brasil alinhado com os ideais de equidade e dinamismo, exigindo do Estado um novo perfil de atuação, que transforme esse compromisso em realidade.
LULA	Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007	Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação , pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.
LULA	Carta de Brasília, que apresenta uma proposta de gestão pactuada pelo Ministério do Planejamento e Secretários Estaduais de Administração (2009).	A Carta de Brasília da Gestão Pública foi assinada pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração (Consad) e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ela estabelece uma agenda estratégica conjunta para mobilizar a sociedade em torno da melhoria da gestão pública.
DILMA ROUSSEF	Decreto nº 7.478, de 12 de maio de 2011.	Cria a Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade - CGDC , do Conselho de Governo, e dá outras providências.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do Palácio do Planalto (2014)

A Lei nº 11.079/04 (ANEXO – D) foi o primeiro ato jurídico-político do governo Lula na continuidade do processo de celebração das parcerias

público/privadas. Essa lei regulamenta as normas gerais para licitação e contratação de parcerias entre o setor público (Estado) e a iniciativa privada (mercado) no âmbito da administração pública envolvendo todos os entes federados (União, Estados e Municípios).

De acordo com a lei:

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Esta Lei se aplica aos órgãos da Administração Pública direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

[...]

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

[...]

IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias (BRASIL, 2004).

Nessa Lei as parcerias público/privadas passam a ser executadas a partir de um “Contrato Administrativo de Concessão” na modalidade patrocinada ou administrativa. É possível perceber que quando se propõe uma concessão patrocinada, a Lei prevê e legitima a possibilidade de ônus pecuniário para o ente público, ou seja, uma contrapartida financeira do estado para a iniciativa privada. Já a concessão administrativa não possibilita a contrapartida financeira, mas apenas o contrato de prestação de serviços entre o ente público e o setor privado, o que pode favorecer ao Estado financiar o custo total de serviços prestados pelo setor privado (LUZ, 2013).

Também identifiquei na Lei das parcerias público/privadas a preocupação de manter o discurso em torno da política de responsabilidade fiscal, conforme evidencia o inciso IV do artigo 4º. É sabido que essa preocupação com o controle

dos gastos, em particular dos gastos com as políticas sociais é uma característica que atravessou os governos de cunho neoliberal.

Sob a égide do discurso de evitar uma suposta crise fiscal, que seria a responsável pelo colapso econômico, o Estado passa a traduzir uma política econômica de austeridade, de controle das finanças públicas, e de legitimação de marcos jurídicos em nome da governança. Esse cenário já havia sido vislumbrado quando da efetiva aplicação da política de descentralização do governo de FHC com a criação da Lei 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na concepção de Luz (2013):

A legislação brasileira, desde a década de 1990, vem, contribuindo para institucionalizar e consolidar as parcerias entre o poder público e a iniciativa privada, dando continuidade a uma das características do Estado brasileiro: a de que a subvenção ao setor privado, historicamente, ocorre de forma indireta, amparada por determinados mecanismos jurídicos que possibilitam, por exemplo a isenção de impostos, a subvenção de programas e os projetos da iniciativa privada etc (LUZ, 2013, p. 92).

Ainda no governo Lula, foram instituídos outros dois importantes documentos que trataram das parcerias entre o setor público e o setor privado. O primeiro documento refere-se ao Plano de Gestão do Governo Lula, “Gestão pública para um país de todos” que dentre suas metas, estabelece:

Nas organizações do Poder Executivo Federal, o Plano de Gestão Pública deverá contemplar, no médio e longo prazos, a redefinição das estratégias, a recomposição da força de trabalho, a reconfiguração das estruturas e processos e o redimensionamento de recursos em bases mais eficientes e direcionadas para resultados. Inclui ainda a construção de um novo padrão de relacionamento entre o governo e as empresas estatais, no qual fiquem definidos os marcos da gestão empresarial e da gestão voltada ao interesse público (BRASIL, 2003, p.8).

O segundo foi o Decreto 6.094/07 em que o governo federal aprovou o Plano de Metas Todos pela Educação e com ele apresentou as diretrizes para a implantação de parcerias na gestão da educação. Isso fica evidente no texto da Lei, que em seu artigo 2º, inciso XXVII dispõe sobre a necessidade dos entes federados (União, Estados e Municípios) “firmar parcerias externas à comunidade escolar,

visando a melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas”.

Com essa prerrogativa e dentro da possibilidade de sua autonomia, os governos estaduais e municipais seguem o receituário do governo federal com a instituição de marcos jurídico-políticos, cujo o objetivo foi o de legitimar suas parcerias com a iniciativa privada na gestão das políticas públicas educacionais.

Ainda no governo Lula, nos anos de 2008 e 2009, foi assinada a Carta de Brasília da Gestão Pública. Ela se traduz em um documento que apresenta as diretrizes do governo para a administração pública e estabelece uma agenda estratégica conjunta para mobilizar a sociedade civil em torno da gestão pública.

O primeiro documento legal a tratar das parcerias público/privadas no governo Dilma Roussef foi o Decreto nº 7.478/11 (ANEXO – E) que Cria a Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade – CGDC. Essa Câmara foi criada com o objetivo de discutir competitividade e aprimorar a gestão pública, não só na formulação de mecanismos de controle da qualidade de gasto público, mas, sobretudo, no estabelecimento de diretrizes para otimizar custos, receitas e qualidade de serviços e, também, em longo prazo, aprimorar o país em sua estrutura gerencial como um todo.

Cavalcante (2011) revela que em sua composição a CGDC é formada por grandes empresários e ministros, e que a Câmara visa assessorar a presidência na melhoria da gestão pública, a fim de reduzir custos, aumentar a produtividade e a competitividade, otimizar sistemas de compras, entre outros.

Entendo que a presença dos grandes empresários à frente da CGDC consolida a inserção do modelo de administração gerencial dentro do espaço público, pois partem da referência do modelo de administração utilizado no setor privado, orientado para resultados, minimização de custos.

Assim, compreendo que o modelo gerencial de administração apontado pelo PDRAE tem como características: ser público, não estatal; ser privado sem ser completo mercado. Assim, a atuação do setor público não estatal invade todas as políticas públicas. Nesse sentido, o governo brasileiro implementou um conjunto de

estratégias para a mudança na gestão das políticas sociais, de forma particular no que se refere a inserção do setor privado, através das entidades do terceiro setor, na gestão das políticas públicas.

Nessa direção, entendo que a implementação das organizações do terceiro setor é uma estratégia central do PDRAE, apresentando como seu propósito mais geral permitir e incentivar a publicização, ou seja, a produção não lucrativa pela sociedade de bens ou serviços públicos não exclusivos de Estado levando a crescente absorção de atividades sociais pelo terceiro setor.

É importante destacar que as organizações públicas não estatais atuam em três dimensões dentro da administração das políticas públicas: na organização, execução e controle social dos serviços (NETO; PESSOA 2011),

Para Bresser Pereira:

Organizações Sociais (OS) são um modelo de organização pública não-estatal destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Trata-se de uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público (BRESSER PEREIRA, 1997, p.13)

Para Maria da Gloria Gohn:

As OSs e as Oscips fazem parte de um novo modelo de gestão pública e, em longo prazo, a reforma do Estado prevê que toda a área social deve adotar essa nova lógica e forma de operar na administração pública propriamente dita. As OSs, por exemplo, inserem-se no marco legal das associações sem fins lucrativos, cuja lei foi regulamentada e promulgada em 1999. Elas são pessoas jurídicas de direito privado, estando, portanto, fora do âmbito dos órgãos públicos. Seus funcionários poderão vir de estatais, mas nas OS eles não estarão mais sujeitos ao Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos, portanto, não serão mais funcionários públicos no sentido lato do termo. [...] Registre-se, ainda, que as OS ou Oscips têm de se qualificar para se constituírem como operantes das novas orientações políticas. Na prática, são ONGs e organizações do terceiro setor que estão se qualificando (GOHN, 2008, p.99).

Assim, uma vez qualificada como Organização Social, a entidade estará habilitada a receber recursos financeiros e a administrar bens e equipamentos do Estado. A relação entre a Organização Social e o espaço público será efetivada a partir de um contrato de gestão, por meio do qual serão acordadas metas de

desempenho que assegurem a qualidade e a efetividade dos serviços prestados ao público (BRESSER PEREIRA, 1997).

Concordo com o entendimento de Pires e Peroni (2010, p.61) quando afirmam que as OS e as OSCIP “são pessoas jurídicas de direito privado, submetidas espontaneamente às normas de direito público, que desenvolvem atividades de interesse social (não-exclusivas do Estado), com o apoio da administração”.

Ainda para as autoras, quando uma instituição é:

Qualificada como Organização Social, com ela se firmará um contrato de gestão, que, de acordo com o art. 5º da Lei nº. 9.637/98 se caracteriza como “o instrumento firmado entre o poder público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes [...]”, no qual discriminará atribuições, responsabilidades e obrigações do poder público e da organização social, especificando programa de trabalho, estipulação de metas e os respectivos prazos de execução (PIRES; PERONI,2010, p.61).

Ressalto, ainda, que as organizações sociais OS foram concebidas como instrumentos responsáveis pela implementação da estratégia de publicização através do Programa Nacional de Publicização – PNP de 1998 que tem como objetivo permitir a publicização de atividades no setor de prestação de serviços não exclusivos, baseado no pressuposto de que esses serviços serão otimizados mediante menor utilização de recursos, com ênfase nos resultados, de forma mais flexível e orientados para o cidadão-cliente mediante controle social (BRESSER PEREIRA, 1997).

Ao analisar essa perspectiva, Peroni e Adrião (2005) entendem que na proposta de reforma do Estado, com a publicação do PDRAE , o cidadão passa por um processo de adjetivação, passando a ser cidadão-cliente.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “não há dúvidas de que as Organizações Sociais constituem-se em um instrumento de privatização do qual o governo se utiliza para diminuir o tamanho do aparelhamento da Administração Pública” (DI PIETRO, 1999, p. 201).

Segundo Chauí (1999), a reforma do Estado tem um pressuposto ideológico básico: o mercado é portador de racionalidade sócio-política e agente principal do bem-estar da república. Esse pressuposto leva a colocar direitos sociais (como a saúde, a educação e a cultura) no setor de serviços definidos pelo mercado. Nesse sentido, a reforma do Estado encolhe o espaço público democrático dos direitos e amplia o espaço privado não só ali onde isso é previsível – nas atividades ligadas à produção econômica –, mas também onde não é admissível – no campo dos direitos sociais conquistados.

As parcerias público/privadas ganharam uma nova reconfiguração a partir dos marcos da Reforma do Estado no Brasil e da inserção das entidades do terceiro setor na orientação e execução de políticas sociais. Nesse sentido, há uma diminuição do poder do Estado e uma efetiva extensão da ação do mercado, ou seja, o setor privado, na coordenação das políticas sociais em todas as esferas da administração pública.

CAPÍTULO III – AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS A PARTIR DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO DO MARANHÃO NA DÉCADA DE 1990: ESTRATÉGIAS DA GESTÃO GERENCIAL

O Capítulo III apresenta o primeiro movimento da Reforma do Estado no Maranhão a partir do seu processo de implantação e implementação nos dois governos de Roseana Sarney (1995-1998) e (1999-2002). Analisa, também, os instrumentos legais que institucionalizaram a Reforma revelando todo o conjunto de marcos regulatórios instituídos pelo governo do Estado para implementar as diretrizes da reforma gerencial. Serão discutidos os efeitos do gerencialismo na reforma da administração pública no Estado do Maranhão e, para tanto, aponta alguns elementos que evidenciam a política estabelecida no Estado a partir da Lei 7.356/1998 que dispõe sobre a Reforma e Reorganização Administrativa do Estado e dá outras providências e alguns indicadores políticos, econômicos e sociais.

Nesse sentido, apresenta um estudo dos atos normativos que demarcaram a nova configuração administrativa a partir da privatização, desconcentração e contrato de resultados, com vistas a identificar a relação dessas diretrizes com a institucionalização das novas formas dos contratos de gestão e com as reconfigurações das parcerias entre o setor público e o setor privado.

3.1 A REFORMA GERENCIAL NO ESTADO DO MARANHÃO: DESESTATIZAÇÃO, PRIVATIZAÇÃO E CONTRATO DE RESULTADOS (1995-1998)

Na esteira da reforma da administração pública implantada pelo PDRAE no Brasil nos anos 1990 o governo do Estado do Maranhão sistematizou, implantou e implementou uma grande reforma na administração pública do Estado. A eleição de Roseana Sarney para dois mandatos à frente do governo estadual – 1995-1998 e 1999-2002 – concomitantes aos mandatos de FHC na presidência da república foi a base que deu sustentação ao projeto de reforma do aparelho do Estado do Maranhão. Assim, seguindo a lógica das reformas que se realizam em vários países

do mundo, inclusive no Brasil, desde 1994, em âmbito federal, estadual e municipal é que Roseana Sarney implementou o projeto de reorganização e reforma administrativa do Estado do Maranhão.

Para Silva (2001) tanto a eleição de Roseana Sarney em 1994 (47,7% dos votos) como a sua reeleição em 1998 (70% dos votos) foi um fator determinante para fortalecer seu grupo político e isso fez com que, nas eleições municipais de 2000, sua base política saísse vitoriosa em 212 dos 217 municípios do estado do Maranhão, ou seja, em 93% deles. Essa hegemonia política reafirma o poder desenvolvido ao longo de décadas pela “oligarquia Sarney”⁴⁹. Assim, o governo de Roseana Sarney segue a cartilha de exigências da agenda das reformas neoliberais e implementa no Estado do Maranhão sua reforma administrativa ao longo da década de 1990.

⁴⁹ No aspecto político, a presença da “oligarquia Sarney” é marcante desde 1965. As péssimas condições de vida da maioria da população contrastam com o discurso do “Maranhão Novo” – slogan do governo Sarney em 1965 – ou do “Novo Tempo”, da gestão de Roseana Sarney (1995-1998). A “oligarquia Sarney”, através dos sucessivos governos estaduais dessas últimas décadas, soube agir com maestria nos diversos momentos da vida política do país, quer integrando a principal base de apoio civil à ditadura militar no Maranhão, quer se adaptando às exigências de um regime democrático. Durante a ditadura militar, a gestão do “Maranhão Novo” procurou demarcar uma ruptura com tudo que era identificado com o “atraso”, cunhando a marca do “moderno” como traço distintivo do discurso da “oligarquia Sarney”, por meio do qual desqualifica toda proposta de desenvolvimento fora dos seus domínios. O “moderno”, nesse discurso, é identificado com a implantação de um aparelho burocrático com gestão racional e com um quadro de funcionários de “reconhecida capacidade técnica”, supostamente guiados pelos princípios da imparcialidade e pelo compromisso com a reconstrução do Maranhão. A oligarquia Sarney tem desempenhado um importante papel no processo de expansão do capitalismo no Maranhão, nem tanto como promotora desse processo, mas sim como gestora/administradora do processo de modernização econômica do espaço regional. Essa função, inclusive, transparece como o núcleo principal do discurso ideológico com que a oligarquia busca se legitimar perante a população: é um discurso claramente desenvolvimentista e modernizante, onde a imagem do “novo”, do “moderno” é fartamente explorada para indicar supostos benefícios trazidos para a região e sua população pela ação da oligarquia dominante. Ao se identificar com a competência e os princípios da burocratização, a “oligarquia Sarney” apresentou os seus sucessivos governos como voltados fundamentalmente para a administração, de tal forma que, além de viabilizar as condições de reprodução do capital, ainda mascarou o projeto político de dominação de classe. José Sarney adotou um programa econômico para o Maranhão integrado às necessidades da expansão do capital monopolista no âmbito nacional, em que o Estado, através dos seus aparelhos, garantiu ao arcabouço jurídico e as condições de infraestrutura para a expansão do capital, sem, contudo, desmantelar as bases agrárias da economia e os laços políticos do período anterior. Sarney inicia seu governo realizando uma reforma administrativa para “modernizar” o aparelho estatal e “desenvolver” a economia maranhense. Dentre os seus principais projetos, destacaram-se a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Maranhão (SUDEMA), o Porto do Itaqui, a rodovia São Luís/Teresina e a “modernização” do setor agrícola, priorizando os grandes projetos agropecuários e criando um arcabouço jurídico para orientar a ocupação das terras, de modo a facilitar a ação dos grileiros. Na Nova República, Sarney conseguiu reeditar no Maranhão a Aliança Democrática, garantindo, em 1986, a eleição de Eptácio Cafeteira ao governo com cerca de 80% dos votos (SILVA, 2001, p.205-207).

De acordo com Silva (2001), Roseana Sarney foi elogiada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso por ter desenvolvido de forma tão exitosa a reforma administrativa a partir dos processos de racionalização da gestão estatal, privatização das empresas estatais, da diminuição do quadro de servidores públicos e do controle das contas públicas.

Ainda para a autora, essa reforma parte do pretexto de garantir a democratização do acesso aos serviços públicos, a partir da redefinição de diretrizes e reformulação das estratégias de atuação dos órgãos responsáveis pela coordenação e implementação das políticas públicas (SILVA, 2001).

Transcrevo, abaixo, trechos do discurso feito pela governadora Roseana Sarney aos Secretários de Estado, no dia 5 de janeiro de 1995, ao fazer a apresentação do programa de reforma do Estado, no palácio *Henrique de La Rocque*:

Iniciamos hoje a primeira de uma série de reformas que o meu governo vai promover na estrutura e no funcionamento da máquina estadual, para capacitá-la a enfrentar e vencer os desafios da realidade que, no meu discurso de posse, prometi mudar. [...]

Devo dizer que a modernização administrativa está apenas começando. *Vamos alterar a estrutura da administração, criar e aperfeiçoar sistemas de gerenciamento.* Adotaremos, de imediato, novos modelos, tecnologias e métodos de gestão, com o monitoramento do desempenho dos diversos órgãos da administração direta e indireta, para a obtenção de retorno social máximo dos recursos públicos. [...]

Iniciamos a extinção de órgãos da administração direta e entidades da administração indireta e *um criterioso programa de privatização de organismos considerados ineficientes.* [...]. Para recuperar a nossa capacidade de investimentos, vamos exercer *rigoroso controle dos gastos e buscar parcerias com a iniciativa privada* e com as entidades públicas federais e regionais ([grifo meu] MARANHÃO, 1997, p.13).

O discurso da governadora revela, amparado nas estratégias de sistemas de gerenciamento, privatização e parcerias público-privadas, a intenção de uma proposta de desestatização do Estado do Maranhão sustentada pela lógica mercantil da concretização da relação público-privado. Assim, dando sequência ao projeto de reforma do Estado, no dia 10 de janeiro de 1995 a governadora enviou o projeto de lei à Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão com a seguinte mensagem:

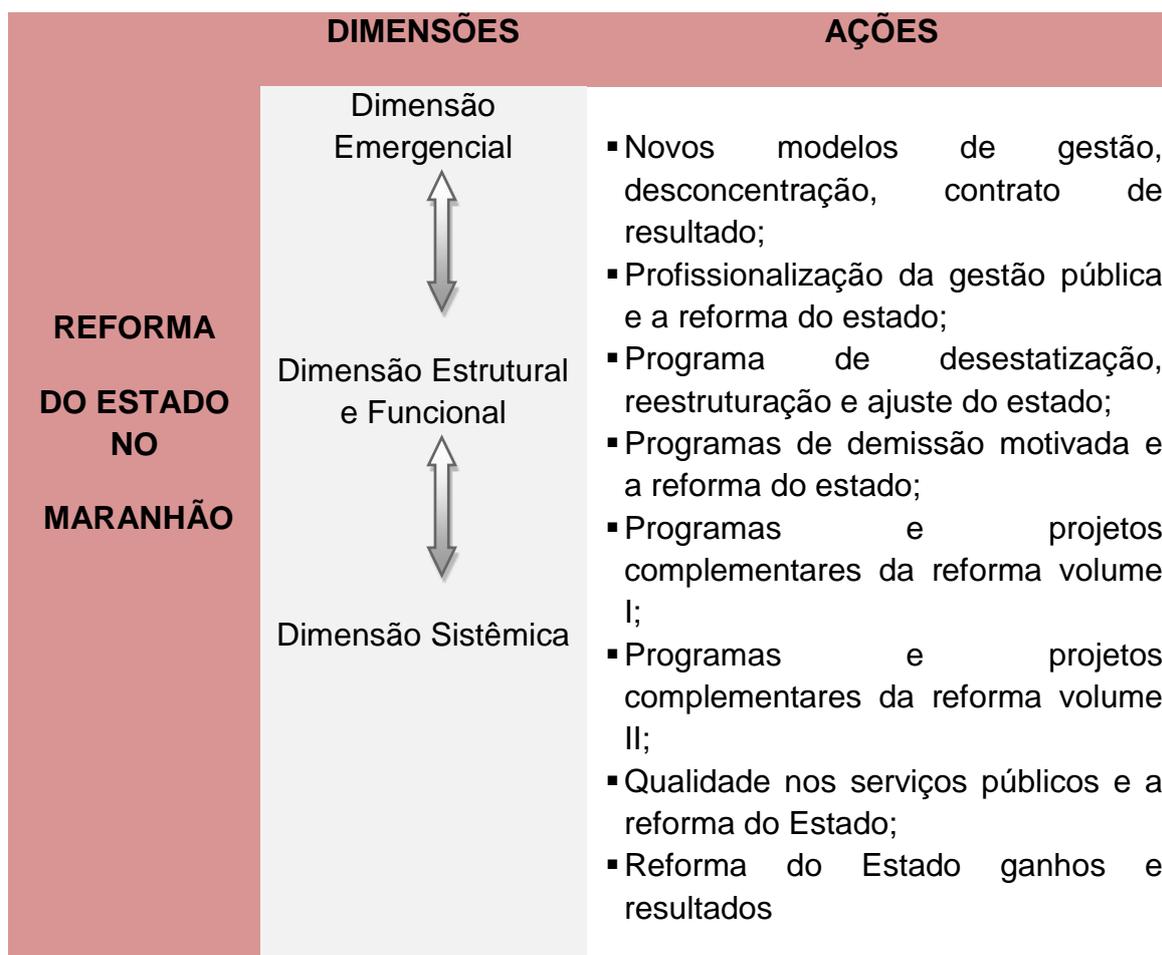
Tenho a honra de submeter a essa Augusta Assembleia, por intermédio de Vossa Excelência, o incluso Projeto de Lei que dispõe sobre a Reorganização Administrativa Estadual e dá outras providências. [...]

O Projeto intenta instrumentalizar o que tenho sempre apregoado: a Reforma Administrativa é um processo de mudança planejada e permanente, em que o Chefe do Poder Executivo, como responsável maior *pela eficiência e eficácia do funcionamento da máquina administrativa estadual, deve exercitar, com firmeza e responsabilidade, o seu poder/dever de promover os ajustes dinamicamente necessários às novas exigências e demandas dos cidadãos e da Sociedade e à crise do nosso tempo. Assim, o Projeto de Lei impõe-me a responsabilidade de atuar, continuamente, na extinção, fusão, incorporação, absorção e privatização de outras entidades da Administração Indireta* ([grifo meu] MARANHÃO, 1997, p.17-18).

Fica evidente o reforço da lógica privatista na reforma do Estado no Maranhão: o governo criou um programa de privatização de órgãos tidos como ineficientes; determinou mecanismo para a redução de custos, a eliminação de desperdícios e o controle de gastos; criou e aperfeiçoou sistemas de gerenciamento, pelo monitoramento das ações da administração direta e indireta, através de exercícios de controle interno, com a extinção de órgãos da administração direta e de instituições da administração indireta, com vistas à determinação de alterar a estrutura da administração (MARANHÃO, 1997).

Seguindo a mesma estratégia da Reforma executada pelo governo de FHC e pelo Ministro Bresser Pereira a governadora Roseana Sarney e o Secretário de Estado da Administração, Recursos Humanos e Previdência, Luciano Fernandes Moreira, sistematizaram o conteúdo da Reforma do Estado proposta a partir de três grandes dimensões: (i) Dimensão Emergencial da Reforma, (ii) Dimensão Estrutural e Funcional da Reforma e (iii) Dimensão Sistêmica da Reforma do Estado do Maranhão. Esse conjunto de dimensões constitui o tripé básico sobre o qual se assentam os planos, programas e projetos executivos da Reforma no Estado do Maranhão.

A figura 03, a seguir, revela a relação entre cada uma das dimensões e a ação desenvolvida.

Figura 03: Dimensões e ações da Reforma do Estado do Maranhão (1995-1998)

Fonte: Elaborado pelo autor partir de (MARANHÃO, 1997)

Esse conjunto de publicações vai divulgar o conteúdo substancial da Reforma do Estado no Maranhão apresentando seus conceitos, suas diretrizes, seus objetivos e marcos regulatórios das transformações nas estruturas organizacionais, realçando seus principais aspectos, princípios, inovações e instrumentos.

Nesse sentido, nos primeiros dias de governo, a governadora procurou promover uma ampla Reforma Administrativa no Maranhão, de forma a racionalizar e simplificar as estruturas organizacionais do Estado; reduzir níveis hierárquicos, extinguir órgãos em duplicidade; enxugar a máquina administrativa e reduzir dispêndios e esforços; prover de Estatutos, Regimentos, Normatização e Manualização os órgãos que ainda carecem desses instrumentos regularizadores e gerenciais; conceber, aplicar e aprimorar novos modelos, sistemas e processos de gestão, que compatibilizem as intenções de descentralização, desconcentração,

delegação, flexibilidade e autonomia com a efetividade dos controles gerenciais. (MARANHÃO, 1997).

A reforma se constituiu a partir das seguintes diretrizes conceituais:

- (a) a Reforma do Estado é concebida não apenas como uma intervenção momentânea e estática, mas como um processo dinâmico e permanente de mudanças, para ajustar continuamente as estruturas do Estado às novas demandas e crescentes exigências da cidadania.
- (b) adota a gestão participativa, através da inclusão de organizações não-governamentais e de representações da sociedade civil, na formulação e avaliação das políticas públicas governamentais relativas ao desenvolvimento econômico-social do Estado.
- (c) submete aos órgãos de auditoria e controle o exame não apenas de aspectos da legalidade, mas da eficiência e eficácia da gestão, introduzindo, portanto, análises qualitativas das iniciativas e decisões gerenciais.
- (d) elege a Qualidade e a Produtividade como princípios, valores e métodos de gestão, destacando a busca de avanços qualitativos na produção de bens e serviços e a disseminação e implantação de Programas de Qualidade no Estado.
- (e) aponta para uma visão sistêmica das realidades organizacionais, elegendo a liderança interpessoal e técnica, a articulação institucional e o conhecimento como valores a presidir a ação dos níveis de direção e gerenciamento superiores.
- (f) prioriza a gestão por programas e projetos (concepção, formulação e implantação) nos níveis de execução programática.
- (g) dentre os novos modelos de gestão, realça a experiência dos Órgãos Desconcentrados, dotados de relativa autonomia

administrativo financeira, desburocratizando, descentralizando e agilizando o gerenciamento público.

- (h) reforça mecanismos de flexibilização, na direção de modelos adhocráticos em detrimento da rigidez burocrática, entre os quais se destacam os Grupos Executivos, Grupos Especiais e Comissões Estaduais, para elaboração de trabalhos técnicos e para operacionalização de missões temporárias transformadoras.
- (i) busca o aumento da eficiência na implantação de sistemas de controle e avaliação do desempenho gerencial.
- (j) redefine o papel do Estado e sua missão institucional.
- (k) redefine a composição e as competências do Conselho de Desenvolvimento do Estado, nele incluindo ampla participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais, para discussão e formulação das diretrizes de Governo.
- (l) privatiza e funde órgãos da administração, descentraliza ações do governo (saúde, cultura, justiça, desenvolvimento social, indústria, comércio, turismo), extingue Órgãos da Administração Direta e Indireta e entidades da Administração Indireta (secretarias, autarquias, sociedades de economia mista), transfere subordinação, cria órgãos, reduz custos anuais da máquina administrativa (MARANHÃO, 1997, p. 15-16).

A reforma do Estado no Maranhão seguiu alguns preceitos de atuação e, dentre eles, destaque:

- princípio de Descentralização: consistiu na transferência de atividades da administração direta para a administração indireta e para o setor privado;
- princípio da Desconcentração: faculta ao Executivo instituir órgãos desconcentrados, sob regime especial de autonomia relativa;
- princípio de Interiorização: pelo qual o Estado será dividido em regiões-programas, visando à interiorização das atividades das Secretarias;

- princípio da Delegação de Competência: pelo qual se faculta aos ocupantes do primeiro escalão delegar competências para a prática dos atos administrativos

A reforma foi justificada a partir de 11 diretrizes estruturais e funcionais, das quais aponto as principais:

- i. redefinir o papel do Estado e sua missão institucional, estabelecer a composição e as competências do Conselho de Desenvolvimento do Estado, nele incluindo ampla participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais, para discussão e formulação das diretrizes de governo;
- ii. privatizar empresas públicas e sociedades de economia mista;
- iii. descentralizar ações do governo nas áreas de saúde, cultura, justiça e segurança, desenvolvimento social e comunitário, e indústria, comércio e turismo;
- iv. extinguir órgãos da administração direta e entidades da administração indireta, reduzindo o número de Secretarias, Autarquias, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista;
- v. reduzir custos anuais da máquina administrativa com órgãos que deixarão de existir, com redução de gratificações, venda de aeronaves e privatização de empresas (MARANHÃO, 1997a, P.18).

A redefinição do papel do Estado com vistas ao enxugamento da máquina pública a partir de uma política de privatização, descentralização e redução de custos foi o eixo central do primeiro momento da reforma.

Nessa perspectiva a Lei nº 6.272, de 06 de fevereiro de 1995 e o Decreto nº 15.052, de 22 de maio de 1996 (ANEXO – F), institucionalizaram o processo de Reforma Administrativa, visando a:

- privatizar, extinguir, fundir, dissolver ou incorporar entidades da administração indireta;

- transferir patrimônio, competências, atribuições e responsabilidades e redistribuir servidores entre órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta Maranhão (1997b, p.22)

Nesse sentido, ao apresentar o programa de desestatização, reestruturação e ajuste do Estado, em 1995 o governo do Maranhão definiu os seguintes objetivos:

- aumentar a eficácia do aparelho do Estado;
- aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços sociais do Estado, atendendo melhor ao cidadão a um custo menor;
- transferir os serviços sociais competitivos para o espaço da propriedade pública não estatal, e as atividades do setor de produção e serviços destinados ao mercado para o âmbito da propriedade privada;
- definir um novo pacto Estado/Municípios/Sociedade, que estabeleça formas cooperativas e complementares de atuação;
- transferir à iniciativa privada as atividades que lhe são mais próprias, permitindo, nelas, a retomada de investimentos;
- reduzir a dívida pública do Estado e contribuir para o saneamento das suas finanças;
- promover a reestruturação da Administração Pública, com vistas à sua atuação somente nas funções públicas essenciais;
- modernizar a administração burocrática através de uma política de treinamento e administração salarial orientada para a garantia do poder aquisitivo do servidor;
- promover a administração pública gerencial, baseada no controle a priori dos resultados e na competição administrativa;
- valorizar o servidor público, por parte do cidadão (DECRETO Nº 15.052/96).

Behring (2008) entende que a reforma administrativa busca um serviço público mais coerente com os interesses do capitalismo contemporâneo, respondendo aos objetivos do capital. Para a autora “há a requisição da reforma das instituições que foram construídas para proteger o patrimônio público: a democracia e a burocracia. Assim, a primeira deve tornar-se mais participativa, e a última, ser substituída pela administração gerencial” (p. 180).

O quadro 11, a seguir, apresenta alguns conceitos básicos da Reforma do Estado no Maranhão.

Quadro 11: Conceitos básicos da Reforma do Estado no Maranhão

CONCEITO	AÇÃO
Desestatização	A realização de ações que isoladamente ou em conjunto visem à redução da propriedade, da gestão, do controle e da ingerência do Estado sobre bens, serviços e organizações, em áreas, campos e setores não diretamente vinculados ao cumprimento de suas obrigações constitucionais e responsabilidades para com os cidadãos e a sociedade.
Reestruturação	A execução de ações tendentes a repensar e reformular estruturas orgânicas e funcionais vigentes na Administração Pública Direta e Indireta, de forma a adequá-las aos padrões objetivados quanto ao papel e tamanho do Estado.
Ajuste	O conjunto de medidas que proporcionem ao Estado atingir o equilíbrio orçamentário financeiro sustentado, de forma que suas receitas líquidas correntes devam cobrir as despesas com o pagamento dos servidores, o custeio da máquina administrativa e produzir superávits que permitam ao Governo a alavancagem de investimentos reprodutivos, a geração de programas de emprego e renda e o financiamento de programas de cidadania e solidariedade.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Maranhão (1997B, p.16)

A desestatização, a reestruturação e o ajuste do Estado são focos marcantes na análise das reformas no Brasil com destaque para a implementação dos objetivos do capital. Esse receituário de política neoliberal produziu um “novo Estado” sob o domínio das grandes empresas multinacionais que ditam as regras do mercado. Essa mudança do papel do Estado e na economia se articula ao processo de mundialização do capital, tornando os Estados nacionais menos soberanos e com políticas e propostas bastante semelhantes entre si. (FALEIROS, 2001, p.35).

No cenário nacional a Lei 8.031/90 instituiu o Programa Nacional de Desestatização – PND que sistematizou a política de desestatização do Estado na primeira metade da década de 1990.

Em 1997, a Lei 9.491 mudou a lei anterior e definiu como objetivos do PND:

- reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida;
- permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infraestrutura e do parque industrial do país, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito;
- permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o programa.

No Estado do Maranhão, o Programa de desestatização teve início com o CONVÊNIO de parceria público/privada entre o governo do Estado e o Banco de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES celebrado em janeiro de 1995, para execução de ações de assistência técnica ao programa de desestatização do Maranhão.

O Convênio teve como objetivo o estabelecimento de formas de cooperação técnica entre o governo do Estado do Maranhão e o BNDES, com vistas à implementação do Programa Estadual de Desestatização do Estado do Maranhão, especialmente no que se refere à identificação e a formulação de projetos de privatização no Estado com a prioridade de ampliar a competitividade e reforçar a capacidade empresarial privada.

Nesse sentido, o governo do Maranhão instituiu uma série de regulamentações que amparassem legalmente o processo de desestatização via privatizações. Assim, o Decreto n^o 14.479, de 10 de março de 1995, regulamentou o programa de privatização de empresas controladas pelo Estado, criando a Comissão

Especial de Licitação para Contratação de Serviços de Consultoria e Auditoria externas relacionadas com a Privatização.

Dessa forma, o programa estadual de privatização teve o objetivo de favorecer a concentração de esforços do governo em atividades consideradas fundamentais para a consecução das prioridades estaduais (por exemplo?) e a modernização da economia estadual, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial privada.

O Programa Estadual de Privatização se fundamentou nos seguintes institutos jurídicos: Constituição Federal; Constituição Estadual; Lei Federal 8.031, de 12/04/90 que instituiu o Programa Nacional de Desestatização; Medida Provisória 841, de 12/04/95 que altera a Lei 8.031/90; Lei estadual 6.272, de 06/02/95 que dispõe sobre a Reforma Administrativa do Maranhão; Decreto Estadual 14.479, de 10/03/95 que regulamenta o programa estadual de privatização, definindo seus aspectos estratégicos e tático-operacionais, cria a comissão estadual de privatização (órgão deliberativo), o Grupo Executivo de Privatização (órgão executor) e a Comissão Especial de Licitação (para a contratação de serviços de consultoria e auditoria externas relacionadas com a privatização) e a Portaria CEP/001, de 13/03/95, do presidente da comissão estadual de privatização estabelece a composição nominal do grupo executivo de privatização (MARANHÃO, 1997).

Conforme Souza (2003), no primeiro momento da Reforma (1995-1998), o governo do Maranhão criou a base legal de sustentação a partir da instituição de leis e decretos, além da elaboração dos programas institucionais, visando à redução da máquina estatal.

Para a efetivação da Reforma o governo do estado publicou um conjunto de leis e decretos com a finalidade de instituir as ações da Reforma. O quadro 12, a seguir, apresenta os a base normativa desse primeiro momento de reformas no Maranhão.

Quadro 12: Base normativa da Reforma do Estado no Maranhão

ANO	TIPO DE DOCUMENTO	DESCRITOS
1993	LEI Nº 5.643, DE 08 DE FEVEREIRO DE 1993	<i>Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Administração Estadual e dá outras providências.</i>
1994	DECRETO Nº 13.713, DE 22 DE FEVEREIRO DE 1994.	<i>Dispõe sobre a Regulamentação do Capítulo II do Título II da Lei nº 5.643, de 08 de fevereiro de 1993.</i>
1994	DECRETO Nº 14.240, DE 20 DE OUTUBRO DE 1994	<i>Institui a desconcentração da Escola de Gestão Pública do Estado do Maranhão, da Secretaria de Estado da Administração, Recursos Humanos e Previdência, e dá outras providências.</i>
1995	DECRETO Nº 14.630, DE 30 DE JUNHO DE 1995.	<i>Reformula e consolida a desconcentração, a estrutura e a regulamentação da Escola de Gestão Pública do Estado do Maranhão, da Secretaria de Estado da Administração, Recursos Humanos e Previdência.</i>
1995	LEI Nº 6.272, DE 06 DE FEVEREIRO DE 1995	<i>Dispõe sobre a Reorganização Administrativa do Estado e dá outras providências.</i>
1995	DECRETO Nº 14.397, DE 02 DE JANEIRO DE 1995	<i>Dispõe sobre a Reforma Administrativa do Estado e dá outras providências.</i>
1996	DECRETO Nº 15.052, DE 22 DE MAIO DE 1996.	<i>Institui o Programa de Desestatização, Reestruturação e Ajuste do Estado - PDRA, e dá outras providências.</i>
1996	DECRETO Nº 15.038, DE 08 DE MAIO DE 1996	<i>Dispõe sobre a reorganização e regulamentação da Escola de Gestão Pública do Estado do Maranhão e dá outras providências.</i>

Fonte: elaborado pelo autor

Apresento aqui a análise de alguns dos documentos, com destaque para aqueles que instituíram a base conceitual apresentando as diretrizes e os objetivos da Reforma no Maranhão.

A Lei 5.643/93 – Diretrizes e Bases da Administração Estadual – editada no governo Edson Lobão pode ser considerada o marco-zero da reforma do Estado do Maranhão. A citada Lei dispunha sobre as diretrizes e bases da administração estadual, no tocante a princípios de gestão e de atuação governamental; regras

relativas à organização da administração pública estadual, à execução orçamentária e ao estabelecimento de um novo modelo de gestão (BULHÃO, 2011).

A Lei Estadual nº 6.272/95, que dispõe sobre a reorganização administrativa do Estado e dá outras providências, e o Decreto nº 14.397 de 2 de fevereiro de 1995 sobre a reforma administrativa do Estado, constituíram-se no respaldo legal do programa, de primeiro momento, implementado no 1º mandato da então governadora. Assim sendo, os princípios dessa Lei, aliados a um relatório (1994), elaborado por uma comissão para fazer a transição para o Governo Roseana Sarney, dá-se início à implantação da reforma. O citado relatório aponta como principais problemas do Estado:

- a crise gerencial do setor público;
- dificuldades financeiras, baixa performance das estatais, anacronismo burocrático;
- precariedade na prestação dos serviços públicos, descontinuidade administrativa;
- falta de profissionalismo do servidor;
- obsolescência tecnológica e descrédito no Governo (MARANHÃO, 1995, p. 17).

A Lei Estadual nº 6.272/95 redefiniu o papel do Estado e sua missão institucional a partir do momento que:

- redimensionou e simplificou a estrutura do poder executivo dotando-a de racionalidade e criando condições para prestação de serviços mais ágeis à comunidade; extinguiu diversos órgãos da administração direta e entidades da administração indireta;
- fundiu órgãos e privatizou estatais; descentralizou a ação do governo por áreas e padronizou as estruturas e cargos dos órgãos, agrupando-os segundo suas competências. Com essas medidas o governo conseguiu uma redução de custos anuais da máquina administrativa estimada em mais de cinquenta milhões de reais (MARANHÃO, 1997a, p.85).

O Decreto Nº 15.052, de 22 de maio de 1996 implementou o Programa de Desestatização, Reestruturação e Ajuste do Estado – PDRA a partir de algumas diretrizes:

- um Estado cada vez menos presente em áreas, campos e setores da economia mais adequados à ação da iniciativa privada;
- um Estado parceiro, alicerçado em crescente número de alianças e parcerias com a sociedade civil, utilizando formas já conhecidas, porém pouco praticadas, como concessão de uso de exploração de serviços públicos, contratos de comodato para auto-gestão e co-gestão envolvendo bens e serviços do Estado, contratos de parcerias com organizações não-governamentais representativas de estratos da sociedade;
- um Estado indutor e mobilizador da sociedade quanto a assumir o seu papel e responsabilidade na gestão da coisa pública;
- um Estado terceirizador, a partir da decisão sem retorno de contratar com a iniciativa privada;
- um Estado cada vez menor, em número de órgãos e entidades da administração direta e indireta (MARANHÃO, 1997,p.88-89)

De acordo com o exposto no Art. 4º do Decreto 15.052 o Estado do Maranhão adotará, por seus órgãos e entidades, e através deste Programa, as seguintes metas quanto à desestatização, reestruturação e ajuste fiscal e financeiro:

- acelerar o ritmo dos processos de privatização, concessão, reforma e desmobilização patrimonial, nos termos de convênios firmados com entidades federais, destinando as respectivas receitas à redução da dívida do Estado e à retomada dos investimentos públicos (SEPLAN, SEFAZ, SEARHP);
- extinguir, privatizar, fundir ou reformular entidades da Administração Indireta que não sejam autossustentáveis (SEPLAN, SEFAZ, SEARHP);
- reduzir os gastos com a folha de pagamento e encargos e manter as despesas com o funcionalismo público estadual abaixo do limite

máximo constitucional de 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida (SEARHP);

- reduzir o quadro de funcionários, inclusive através de programas de desligamento voluntário, que induzam demissões voluntárias e incentivadas (SEARHP);
- propor emendas à Assembléia Legislativa ajustando a Constituição do Estado às alterações que vierem a ser aprovadas na Constituição Federal no âmbito das Reformas Administrativa e da Previdência e que eliminem benefícios e vinculações existentes comprometedoras do equilíbrio das finanças públicas estaduais (SEARHP, PGE);

Ainda de acordo com o texto do Decreto em seu Art. 5º - O Programa de Desestatização, Reestruturação e Ajuste do Estado - PDRA centralizará todas as ações da Administração Pública que digam respeito a:

- PRIVATIZAÇÃO - transferência para o setor privado, em parte ou no todo, de empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pelo Estado;
- CONCESSÕES, CESSÕES E PERMISSÕES DE USO- transferências temporárias, gratuitas ou onerosas, de bens e serviços públicos, ou de imóveis;
- ALIENAÇÃO DE ATIVOS NÃO OPERACIONAIS - transferência, mediante procedimentos licitatórios regulares, dos ativos de propriedade do Estado prescindíveis ao exercício das suas funções essenciais e programáticas;
- PARCERIAS - acordos bilaterais entre o Estado e a sociedade civil e parcerias com a iniciativa privada em áreas estratégicas, mantendo o Estado o controle acionário das sociedades de economia mista que operam nessas áreas;
- DESCONCENTRAÇÃO - atribuição de autonomia relativa a unidades administrativas integrantes das Secretarias de Estado, para execução de atividades ou serviços que, por sua natureza, exijam um tratamento diferenciado.

Nessa perspectiva, era preciso que o Estado não somente sustentasse a competitividade, mas também se reestruturasse, visando implementar uma administração pública gerencial que deveria se orientar pela eficiência e qualidade dos serviços. Para justificar tal posição, o PDRA, na mesma lógica do PDRAE, considerou a Constituição de 1988 um retrocesso burocrático sem precedentes, propondo reduzir os gastos (principalmente com os chamados inativos), avaliar o desempenho, abolir a estabilidade dos servidores públicos e diminuir a cultura burocrática.

Behring (2008), ao analisar o processo de privatização no Brasil no contexto da Reforma do Estado, entende que:

Um aspecto que chama atenção na questão da privatização brasileira é que tem-se a entrega do patrimônio público ao capital estrangeiro, bem como a não-obrigatoriedade de as empresas privatizadas comprarem insumos no Brasil, o que levou ao desmonte de parcela do parque industrial nacional e a uma enorme remessa de dinheiro para o exterior, ao desemprego e ao desequilíbrio da balança comercial. Diga-se, o inverso de tudo que foi anunciado: o combate à crise fiscal e o equilíbrio das contas públicas nacionais. Tudo isso é agravado ainda pelo fato de que o preço das estatais não foi calculado pelo patrimônio que elas acumularam, mas pela expectativa de faturamento. Biondi conclui com um balanço contábil que as privatizações arrecadaram 85,2 bilhões de reais mas perdeu no processo de entrega do patrimônio público 87,6 bilhões de reais até dezembro de 1998 (BEHRING, 2008, p.201).

A Reforma do Estado no Maranhão articulou medidas legislativas, mudança regulatória e ações governamentais para uma reordenação estratégica do papel do Estado, que deveria passar de impulsionador do desenvolvimento para o de impulsionador da competitividade da economia. Para tanto, transferiu patrimônio público para o mercado, mudou a relação do Estado com o mercado e a sociedade, considerando o Estado como complementar ao mercado.

Esses marcos legais constituíram o respaldo legal do Programa de Reforma no Estado do Maranhão implementado no 1º mandato (1995-1998) da então governadora Roseana Sarney.

Seguindo a lógica do governo de FHC no cenário nacional o governo do Maranhão também instituiu uma política de privatizações.

Para Behring (2008, p.202):

O governo de FHC escondeu: venda de estatais a prazo, dívidas que o governo engoliu, investimentos feitos antes de cada privatização, juros sobre esses investimentos, “moedas podres” usadas, dinheiro que o governo deixou nos compradores, demissões com indenização e direitos trabalhistas assumidos pelo Estado, compromissos com os fundos de pensão e aposentadorias também assumidos pelo Estado, perdas do imposto de renda, além de não abater um centavo da dívida externa ou interna. O processo de privatização apresentou uma profunda desnacionalização do parque industrial de base do país.

Nessa direção, Biondi (2000, p.09) comenta que:

A venda das estatais, segundo o governo, serviria para atrair dólares, reduzindo a dívida do Brasil com o resto do mundo – e “salvando” o real. E o dinheiro arrecadado com a venda serviria ainda, segundo o governo, para reduzir também a dívida interna, isto é, aqui dentro do país, do governo federal e dos estados. Aconteceu o contrário: as vendas foram um “negócio da China” e o governo “engoliu” dívidas de todos os tipos das estatais vendidas; isto é, a privatização acabou por aumentar a dívida interna. Ao mesmo tempo, as empresas multinacionais ou brasileiras que “compraram” as estatais não usaram capital próprio, dinheiro delas mesmas, mas, em vez disso, tomaram empréstimos lá fora para fechar os negócios. Assim, aumentaram a dívida externa do Brasil. É o que se pode demonstrar, na ponta do lápis, neste “balanço” das privatizações brasileiras, aceleradas a partir do governo Fernando Henrique Cardoso.

Para Faleiros (2001), as privatizações efetivaram a transferência do patrimônio estatal para empresas privadas, do público para o mercado e atingiu o coração do Estado, ou seja, o provimento de serviços coletivos pelo Poder Público passou para mãos privadas, a maioria para o patrimônio das multinacionais.

O resultado que o governo do Maranhão alcançou nos primeiros anos da Reforma, ou seja, entre 1995 e 1998, podem ser expressos em: 03 empresas privatizadas; 10 órgãos extintos e 04 órgãos criados (redução de seis); 02 órgãos fusionados; 10 órgãos desconcentrados; 04 aeronaves vendidas; 30 Decretos expedidos e postos em execução, contendo providências de racionalização e mudança; 626 cargos comissionados extintos; 1.295 funções gratificadas eliminadas; 59 Decretos referentes à criação e extinção de Secretarias; organização e reorganização de órgãos e entidades da Administração direta e indireta; desconcentração de órgãos e redefinição de funções; quatro milhões e oitocentos mil reais ao ano, economizados com a suspensão do pagamento de férias e de indenização de licenças-prêmio; mais de 58 milhões de reais economizados.

3.2 A IMPLEMENTAÇÃO DA “REFORMA DA REFORMA” (1999-2002): NOVAS ESTRATÉGIAS DA LÓGICA GERENCIAL NA GESTÃO PÚBLICA DO ESTADO DO MARANHÃO

No dia 16 de dezembro de 1998, a então governadora Roseana Sarney, reeleita para o quadriênio (1999-2002), enviou ao presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão a mensagem Nº 53, em que revelava seu interesse em fazer uma Nova Reforma ou “Reforma da Reforma” da reorganização Administrativa do Estado do Maranhão.

Apresento abaixo, alguns trechos da mensagem:

Senhor Presidente,

Empreendi uma série de reformas no período administrativo que se encerra no próximo 31 de dezembro, tendo como fulcro o saneamento das finanças públicas, inclusive com a racionalização da folha de pagamento e seu ajustamento às exigências da Lei Camata, a modernização dos sistemas administrativos, além de ter aproximado o Estado dos cidadãos, seja mediante a democratização do acesso aos serviços públicos e a informação, seja pela melhoria na qualidade do atendimento e prestação dos serviços, sobretudo para os cidadãos mais pobres.

Quis a vontade de Deus e a do povo maranhense que eu desse continuidade ao trabalho iniciado e, por esta razão, fui reeleita para mais quatro anos de mandato. Assim sendo, pretendo dar uma nova configuração ao Poder Executivo Estadual, para que se possa acompanhar a velocidade das mudanças nos cenários político, econômico, social e cultural, com a adoção de novas formas organizacionais, novos modelos e instrumentos de gestão, novas relações contratuais e de desenvolvimento gerencial e de equipes.

Imbuída desse grande propósito, dirijo-me a Vossa Excelência e aos seus ilustres pares para apresentar o incluso Projeto de Lei que trata da Reforma e Reorganização Administrativa do Estado, concebido com a finalidade de promover um rearranjo estrutural, feito a partir da análise global e integrada do modelo organizacional vigente e do exame da missão socioeconômica dos diversos organismos públicos, considerando a conveniência de extingui-los, de criá-los, de incorporá-los, de liquidá-los, de mantê-los a nível estadual, ou de transferi-los para outra esfera de governo, a viabilidade de privatizá-los ou publicizá-los, quando for o caso, ou a simples necessidade de flexibilizá-los ([grifo meu] Roseana Sarney)

A Administração estadual defronta-se com desafios à governança e à governabilidade. A “Reforma da Reforma” propõe um Estado relativamente enxuto, ágil e eficiente no atendimento a grupos focalizados, busca a efetividade através da democratização, da desestatização e da flexibilização, conforme delineado no

Programa de Estudo sem Reforma do Estado e Governança, da Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas (MARANHÃO, 1999).

Nesse sentido, a “Reforma da Reforma” implanta um processo de desestatização a partir de um conjunto de estratégias que visam reduzir a excessiva interferência do Estado na vida econômica e social. Essas estratégias são a privatização (transferência de ativos públicos e/ou concessão dos serviços públicos), a desregulamentação (retirada de regulamentos que constroem a iniciativa privada ou a liberdade dos cidadãos), a publicização (transferência para organizações sociais, e a propriedade pública não-estatal, dos serviços públicos não-exclusivos do Estado).

O quadro 13, a seguir, revela as estratégias utilizadas no processo de “Reforma da Reforma” do Estado do Maranhão em consonância com o movimento vivido no Brasil no governo de FHC.

Quadro 13: Estratégias da “Reforma da Reforma” no Estado no Maranhão (1998-2002)

Princípios	Conceitos
A desestatização	consiste no conjunto de estratégias que visam reduzir a excessiva interferência do Estado na vida econômica e social. Tais estratégias podem ser a privatização (transferência de ativos públicos e/ou concessão dos serviços públicos), desregulamentação (retirada de regulamentos que constroem a iniciativa privada ou a liberdade dos cidadãos), publicização (transferência para organizações sociais, e propriedade pública não-estatal, dos serviços públicos não-exclusivos do Estado).
A democratização	compreende todas as iniciativas voltadas para garantir a ordem igualitária, vale dizer a presença do Estado enquanto seu sustentáculo, o que implica na universalidade do atendimento, na qualidade da prestação dos serviços e na facilidade de acesso aos mesmos, traduzindo-se em descentralização e participação. A descentralização se dá em dois níveis: no interno regionalização e desconcentração; no externo ou intergovernamental municipalização

A flexibilização

corresponde ao conjunto de medidas orientadas para a melhoria da racionalidade interna da Administração Pública e busca da eficiência, eficácia e efetividade de sua ação. Compreende, portanto, a adoção de novas formas organizacionais, novos modelos e instrumentos de gestão, novas relações contratuais e de desenvolvimento gerencial e de equipes

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de (Maranhão, 1999, p.11)

Assim, a segunda etapa da reforma, ou “Reforma da Reforma”, está orientada para o rearranjo estrutural, feito a partir da análise global e integrada do modelo organizacional vigente no aparelho de estado maranhense e do exame da missão socioeconômica dos diversos organismos públicos, considerando a conveniência de extingui-los, de mantê-los em nível estadual, ou de transferi-los para outras esferas de governo; a viabilidade de privatizá-los ou publicizá-los, quando for o caso, ou a simples necessidade de flexibilizá-los (MARANHÃO, 1999).

A “Reforma da Reforma” no Maranhão foi implementada a partir da Lei nº 7.356 de 29 de dezembro de 1998, que dispõe sobre a reforma e reorganização administrativa do Estado e outras providências. Significou um aprofundamento das medidas implementadas no período de 1995/1998. Com essa reforma, a governadora se propõe a estabelecer estratégias cujo objetivo é “[...] o saneamento das finanças públicas e a modernização dos sistemas administrativos” (MARANHÃO, 1998, p. 11).

Com o slogan *“Um Estado em busca da eficiência”*, a ideia foi ressaltar a importância da eficiência da máquina estatal. As estratégias e metas previstas, diziam respeito à democratização por meio da descentralização e da participação; à desestatização, à desregulamentação e à publicização, esta entendida como a “transferência para organizações sociais, de propriedade pública não-estatal, dos serviços públicos não exclusivos do Estado” e à flexibilização, como medida para “[...] melhoria da racionalização interna da administração pública [...] da eficiência, eficácia e efetividade de suas ações” (MARANHÃO, 1998, p. 11-12).

A adoção de novos modelos de gestão que incorporem, como prática gerencial cotidiana, o planejamento estratégico, ascendente e integrado; a descentralização intra-organizacional; o estabelecimento de parcerias e alianças

estratégicas; a formação de redes inter-organizacionais; a participação cidadã e a avaliação contínua e sistemática de resultados e impactos a ação pública (MARANHÃO, 1999).

Para Silva (2001) a criação das Agências Executivas e, ainda, a regulamentação das Organizações Sociais através da Lei 7.066/98 (ANEXO – H), que substituíram as autarquias e fundações, atende à meta de flexibilização proposta. Ainda para a autora os pilares que sustentam a reforma do aparelho de Estado, no Maranhão, são as mesmas que orientam o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) do Governo Federal, visto que preconizam a adoção dos critérios de “eficiência” e de “racionalidade administrativa” na gestão pública, transferindo para o setor público não estatal a prestação dos serviços públicos.

Para Silva (2001, p. 215)

A flexibilização pretende ser alcançada através da autonomia de gestão da máquina, via a criação das Agências Executivas e das Organizações Sociais que, por sua vez, substituirão as autarquias e as fundações públicas. Como se observa, os eixos estruturantes da reforma do aparelho de Estado no Maranhão são os mesmos que orientam o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado encaminhado pelo governo federal, posto que consistem em adotar os critérios da “eficiência” e da “racionalidade administrativa” na gestão pública e transferir para o setor público não-estatal a prestação dos serviços públicos

Os principais objetivos do processo de reforma do aparelho de Estado do Governo do Maranhão podem ser assim sintetizados:

- adotar formas de gestão integrada, como forma de coordenar esforços das diferentes agências públicas, que possam fazer parte das redes institucionais engajadas na solução dos problemas de natureza integrada, nunca resolvidos satisfatoriamente quando examinados de uma perspectiva setorial;
- estimular a gestão descentralizada, no sentido de aproximar decisões de ações dos fatos que as ensejam, o que implica adotar modelos organizacionais de alta capilaridade, capazes de assegurar um elevado grau de resolubilidade de demandas nos postos de atendimento de serviços públicos;

- utilizar mecanismos de gestão participativa, variando em grau de acordo com as características dos serviços e a natureza das decisões, de forma a evitar o “reunismo” e os custos decorrentes da desnecessária democratização de decisões programadas;
- estabelecer a administração responsável, no sentido de que tenha uma orientação finalística e responda por resultados perante a população maranhense (*accountability*);
- buscar a superação da lógica sequencial planejamento-implementação-avaliação, de modo que passem a ser vistas como práticas sistemática se concomitantes da gestão governamental;
- estabelecer formas de comunicação biunívoca governo-sociedade, criando condições para que a administração perceba as demandas comunitárias e se faça entender pela comunidade, de sorte a adotar, em proveito da quantidade e qualidade dos serviços públicos oferecidos, a perspectiva das clientelas (MARANHÃO, 1999, p.13).

O projeto de desenho de um novo modelo de gestão a ser implementado no Estado do Maranhão, desde o início do segundo mandato da Governadora Roseana Sarney, previu, na sua estratégia de implementação, a necessidade de criarem-se os seus alicerces jurídicos e gerenciais. A institucionalização da reforma com a edição da Lei Orgânica, dos Decretos regulamentadores e dos demais atos legais que se façam necessários (MARANHÃO, 1999).

Nesse sentido, o Executivo encaminhou ao Legislativo o Projeto de Lei dispondo sobre a “Reforma e Reorganização Administrativa do Estado”, que se transformou na Lei no. 7.356, de 29 de dezembro de 1998. Desse modo, ao iniciar-se o novo período governamental já havia o fundamento legal indispensável à implementação das mudanças organizacionais estudadas no período que antecedeu ao seu início. O quadro, abaixo, apresenta os principais marcos regulatórios da Reforma no Maranhão.

Quadro 14: Marcos regulatórios da “Reforma e Reorganização Administrativa do Maranhão

Ano	Tipo de documento	Descritos
1998	LEI Nº 7.356, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1998.	<i>Dispõe sobre a Reforma e Reorganização Administrativa do Estado e dá outras providências.</i>
1998	LEI COMPLEMENTAR Nº 040, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1998.	<i>Reorganiza o Fundo Estadual de pensão e Aposentadoria do Estado do Maranhão – FEPA e dá outras providências.</i>
1998	LEI COMPLEMENTAR Nº 041, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1998.	<i>Institui o Fundo de Amparo à Pesquisa do Estado do Maranhão e dá outras providências.</i>
1998	LEI Nº 7.357, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1998.	<i>Dispõe sobre a o Sistema de Seguridade Social dos Servidores Públicos Estaduais e dá outras providências.</i>
1999	LEI COMPLEMENTAR Nº 042, DE 31 DE MARÇO DE 1999.	<i>Modifica o Fundo estadual de Pensão e Aposentadoria do estado do maranhão – FEPA e dá outras providências.</i>
1999	LEI Nº 7.375, DE 31 DE MARÇO DE 1999	<i>Modifica a Lei Nº 7.357, de 29 de dezembro de 1998, e dá outras providências.</i>

Fonte: Elaborado pelo autor

Com a Lei Nº 7.356 que dispõe sobre a reorganização administrativa do Estado apresentou um novo desenho com a extinção das Secretarias de Estado (órgãos da administração direta) e a criação das Gerências como articuladoras das políticas públicas.

Tendo em vista a busca da eficiência, os órgãos estatais da administração direta ficaram agrupados em quatro níveis conforme sua competência, hierarquia e natureza de suas atividades:

- I. nível de apoio à formulação de políticas e decisão estratégica – constituído pelo gabinete do governo e os órgãos de controle interno;
- II. nível de gerenciamento estratégico e desenvolvimento institucional, formulação e avaliação de políticas públicas e defesa da sociedade – composto pelas gerências centrais;

- III. nível de implementação de Políticas Públicas e ações regionalizadas, do qual fazem parte as gerências regionais;
- IV. nível de implementação de políticas e controle técnico setorial, que agrupou as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas (MARANHÃO, 1998; 1998).

Cumprindo o discurso da descentralização, foram também criadas dezoito Gerências de Desenvolvimento Regional, com a finalidade de promover a integração das ações do poder estadual, como também supervisionar os órgãos estaduais instalados nas regiões, como hospitais, escolas, posto de saúde, centros sociais etc. As citadas gerências não possuíam autonomia orçamentária e administrativa e, de acordo com Silva (2001, p. 37), “seu papel na reforma é estender o poder da governadora a cada região do estado por meio da qual se assegura o controle das bases eleitorais e se institucionaliza a prática clientelista”.

Assim sendo, a administração passou a ter a seguinte configuração que revela o quadro 15, a seguir:

Quadro 15: Configuração Administrativa proposta pela Lei Nº 7.356

SECRETARIAS DE ESTADO QUE FORAM EXTINTAS	GERÊNCIAS QUE FORAM CRIADAS
I - de Governo-SEG; II - Extraordinária de Comunicação Social - SECOM; III - Extraordinária de Articulação Política - SEAP; IV - Extraordinária do Governo do Maranhão no Distrito Federal - SEGOV/DF; V - da Administração, Recursos Humanos e Previdência - SEARHP; VI - da Fazenda - SEFAZ; VII - do Planejamento - SEPLAN; VIII - da Educação - SEEDUC; IX - da Agricultura e Abastecimento - SAGRIMA; X - da Saúde - SES; XI - da Justiça e Segurança Pública - SEJUSP;	I - de Planejamento e Desenvolvimento Econômico; II - de Administração e Modernização; III -da Receita Estadual; IV - de Justiça, Segurança Pública e Cidadania; V - de Qualidade de Vida; VI - de Desenvolvimento Humano; VII - de Infra-Estrutura; VIII - de Desenvolvimento Social.

XII - da Solidariedade, Cidadania e Trabalho
- SOLECIT;
XIII - da Cultura - SECMA;
XIV - da Ciência e Tecnologia - SECTEC;
XV - dos Desportos e Lazer - SEDEL;
XVI - do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
- SEMA;
XVII - da Infra-Estrutura - SINFRA;
XVIII - da Indústria, Comércio e Turismo -
SINCT.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de (MARANHÃO, 1999).

Na administração direta, foram extintas as dezoito secretarias estaduais de governo e criadas, em seu lugar, oito gerências para dar conta das funções distribuídas entre as secretarias anteriores, como a Gerência de Qualidade de Vida, que agrupou as ações de saúde, meio ambiente e saneamento básico. A principal consequência dessa reorganização foi o enxugamento da máquina do Estado e um grande número de funcionários públicos colocados em disponibilidade no Banco de Recursos Humanos para posterior demissão (SILVA, 2001).

Com a extinção das Secretarias de Estado os servidores foram redistribuídos para outros órgãos. A exemplo, destaco o inciso VI do Art. 18 da Lei:

Art. 18. Os servidores das Secretarias extintas ficam redistribuídos, com os respectivos cargos efetivos, para os seguintes órgãos:

[...]

VI - da Secretaria de Estado da Educação-SEEDUC, da Secretaria de Estado da Cultura – SECMA e da Secretaria de Estado de Desportos e Lazer – SEDEL, para a Gerência de Desenvolvimento Humano;

Ao adotar-se a denominação de “gerências” para os órgãos e cargos de *status* mais elevado do Poder Executivo, o novo modelo organizacional quer enfatizar o compromisso com a mudança nas práticas de gestão e na cultura organizacional que lhe dá sustentação. Pretende-se superar a tradição patrimonialista e a rigidez da administração burocrática, dando lugar à cultura gerencialista, isto é, a uma gestão orientada para objetivos e para resultados.

Uma das questões centrais apontadas por essa Lei foi o processo de extinção de órgãos ligados à administração direta como autarquias e fundações: Instituto de Previdência do Estado do Maranhão-IPEM, Instituto de Desenvolvimento de

Recursos Humanos – IDRH, Serviço de Imprensa e Obras Gráficas do Estado do Maranhão – SIOGE, Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais – IPES, Departamento de Estradas e Rodagem – DER-MA e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Maranhão – FAPEMA.

Com a finalidade de contemplar uma grande Reforma na estrutura do Estado do Maranhão o governo estabeleceu uma divisão de cunho político–administrativo tendo como base as orientações políticas, geográficas, culturais, regionais e locais. Essa divisão favorece a implementação de políticas e ações regionalizadas pela via da desconcentração administrativa.

Art. 55. As Gerências de Desenvolvimento Regional de Estado são órgãos da administração direta, instalados em municípios cuja escolha está baseada em parâmetros e indicadores socioeconômicos que favorecerão o crescimento e o desenvolvimento sustentável da região, como extensão governamental na execução das políticas públicas, através do apoio das demais Gerências de Estado, dirigidas pelos Gerentes de Estado, diretamente subordinados ao Governador, com competências e atribuições definidas em cada área de atuação da Administração Pública Estadual.

Para cumprir o discurso da descentralização foram criadas as Gerências de Desenvolvimento Regional, com sede em dezoito municípios de um total de 217. Assim, cada Gerência Regional, cuidará de promover a integração de todas as ações do poder estadual na região, supervisionar as unidades operacionais ali instaladas – hospitais, escolas, postos de saúde, centros sociais, equipamentos culturais e executar diretamente as atividades de competência estadual (SILVA, 2001)

Para cumprir essa etapa foram elaborados vários Decretos que institucionalizaram essa nova fase administrativa conforme revela o quadro a seguir.

Quadro 16: Decretos da Reforma Administrativa do Maranhão

ANO	TIPO DE DOCUMENTO	DESCRITOS
1999	DECRETO Nº 16678, DE 04 DE JANEIRO DE 1999	<i>Dispõe sobre a organização da Gerência de Desenvolvimento Humano e dá outras providências</i>
1999	DECRETO Nº 16679, DE 04 DE JANEIRO DE 1999	<i>Dispõe sobre a organização da Gerência de Qualidade de Vida e dá outras providências</i>

1999	DECRETO Nº 16680, DE 04 DE JANEIRO DE 1999	<i>Dispõe sobre a organização da Gerência de Desenvolvimento Social e dá outras providências</i>
1999	DECRETO Nº 16681, DE 04 DE JANEIRO DE 1999	<i>Dispõe sobre a organização da Gerência de Infra-estrutura e dá outras providências</i>
1999	DECRETO Nº 16682, DE 04 DE JANEIRO DE 1999	<i>Dispõe sobre a organização do gabinete de Articulação Política do Governador e dá outras providências</i>
1999	DECRETO Nº 16683, DE 04 DE JANEIRO DE 1999	<i>Dispõe sobre a organização da Gerência de Planejamento e Desenvolvimento Econômico e dá outras providências</i>
1999	DECRETO Nº 16684, DE 04 DE JANEIRO DE 1999	<i>Dispõe sobre a organização da Gerência de Administração e Modernização e dá outras providências</i>
1999	DECRETO Nº 16685, DE 04 DE JANEIRO DE 1999	<i>Dispõe sobre a organização da Gerência da Receita Estadual e dá outras providências</i>
1999	DECRETO Nº 16686, DE 04 DE JANEIRO DE 1999	<i>Dispõe sobre a organização da Auditoria Geral do Estado e dá outras providências</i>
1999	DECRETO Nº 16687, DE 04 DE JANEIRO DE 1999	<i>Dispõe sobre a organização da Gerência de Justiça, Segurança Pública e Cidadania e dá outras providências</i>
1999	DECRETO Nº 16688, DE 04 DE JANEIRO DE 1999	<i>Dispõe sobre a organização do Gabinete do Governador e dá outras providências</i>
1999	DECRETO Nº 16689, DE 04 DE JANEIRO DE 1999	<i>Dispõe sobre a composição das Gerências de Desenvolvimento Regional</i>
1999	DECRETO Nº 16702, DE 04 DE JANEIRO DE 1999	<i>Dispõe sobre a organização da Gerência de Desenvolvimento Regional de Rosário e dá outras providências</i>
1999	DECRETO Nº 16703, DE 04 DE JANEIRO DE 1999	<i>Dispõe sobre a organização da Gerência de Desenvolvimento Regional de Santa Inês e dá outras providências</i>
1999	DECRETO Nº 16704, DE 04 DE JANEIRO DE 1999	<i>Dispõe sobre a organização da Gerência de Desenvolvimento Regional de São João dos Patos e dá outras providências</i>
1999	DECRETO Nº 16705, DE 04 DE JANEIRO DE 1999	<i>Dispõe sobre a organização da Gerência de Desenvolvimento Regional de Balsas e dá outras providências</i>
1999	DECRETO Nº 16706, DE 04 DE JANEIRO DE 1999	<i>Dispõe sobre a organização da Gerência de Desenvolvimento Regional de Bacabal e dá outras providências</i>
1999	DECRETO Nº 16707, DE 04 DE JANEIRO DE 1999	<i>Dispõe sobre a organização da Gerência de Desenvolvimento Regional de Açailândia e dá outras providências</i>

1999	DECRETO Nº 16708, DE 04 DE JANEIRO DE 1999	<i>Dispõe sobre a organização da Gerência de Desenvolvimento Regional de Chapadinha e dá outras providências</i>
1999	DECRETO Nº 16709, DE 04 DE JANEIRO DE 1999	<i>Dispõe sobre a organização da Gerência de Desenvolvimento Regional de caxias e dá outras providências</i>
1999	DECRETO Nº 16710, DE 04 DE JANEIRO DE 1999	<i>Dispõe sobre a organização da Gerência de Desenvolvimento Regional de Barra do Corda e dá outras providências</i>
1999	DECRETO Nº 16711, DE 04 DE JANEIRO DE 1999	<i>Dispõe sobre a organização da Gerência de Desenvolvimento Regional de Zé Doca e dá outras providências</i>
1999	DECRETO Nº 16712, DE 04 DE JANEIRO DE 1999	<i>Dispõe sobre a organização da Gerência de Desenvolvimento Regional de Viana e dá outras providências</i>
1999	DECRETO Nº 16713, DE 04 DE JANEIRO DE 1999	<i>Dispõe sobre a organização da Gerência de Desenvolvimento Regional de São Luís e dá outras providências</i>
1999	DECRETO Nº 16714, DE 04 DE JANEIRO DE 1999	<i>Dispõe sobre a organização da Gerência de Desenvolvimento Regional de Pinheiro e dá outras providências</i>
1999	DECRETO Nº 16715, DE 04 DE JANEIRO DE 1999	<i>Dispõe sobre a organização da Gerência de Desenvolvimento Regional de Codó e dá outras providências</i>
1999	DECRETO Nº 16716, DE 04 DE JANEIRO DE 1999	<i>Dispõe sobre a organização da Gerência de Desenvolvimento Regional de Itapecuru-Mirim e dá outras providências</i>
1999	DECRETO Nº 16717, DE 04 DE JANEIRO DE 1999	<i>Dispõe sobre a organização da Gerência de Desenvolvimento Regional de Pedreiras e dá outras providências</i>
1999	DECRETO Nº 16718, DE 04 DE JANEIRO DE 1999	<i>Dispõe sobre a organização da Gerência de Desenvolvimento Regional de Presidente Dutra e dá outras providências</i>
1999	DECRETO Nº 16719, DE 04 DE JANEIRO DE 1999	<i>Dispõe sobre a organização da Gerência de Desenvolvimento Regional de Imperatriz e dá outras providências</i>

Fonte: elaborado pelo autor

De acordo com a Lei em seu Art. 53:

Art. 53. As Gerências de Estado são órgãos da administração direta, dirigidos pelos Gerentes de Estado, estruturadas com a finalidade de assessorar o Governador, a quem são diretamente subordinadas, na

execução das suas competências e atribuições constitucionais, em cada campo de atuação da Administração Pública Estadual.

A estrutura das Gerências foi organizada em cinco níveis:

I - Nível de Administração Superior: representado pelo Gerente de Estado, com as funções de liderança, direção e articulação, fomento de políticas e diretrizes, coordenação e liderança técnica do processo de implantação e controle de programas e projetos, através dos órgãos componentes do Nível de Execução Programática e responsabilidade pela atuação da Gerência de Estado como um todo, inclusive a representação e as relações intergerenciais e intragovernamentais;

II - Nível de Assessoramento: relativo às funções de apoio direto ao Gerente de Estado nas suas responsabilidades, compreendendo: a) Gabinete do Gerente, dirigido pelo Chefe de Gabinete do Gerente, com as funções de dar apoio administrativo e coordenar o relacionamento social e administrativo do Gerente de Estado; b) Assessoria da Gerência de Estado, dirigida pelo Chefe da Assessoria de Planejamento e Ações Estratégicas, com a finalidade de proporcionar apoio técnico ao Gerente de Estado, realizar estudos de caráter geral e específico, desenvolver as funções de modernização administrativa, de implementação da qualidade total, de comunicação e de planejamento em nível de definição da programação; acompanhar e avaliar as ações do órgão e elaborar e acompanhar a execução do orçamento; c) Assessoria Jurídica da Gerência de Estado, com a finalidade de prestar assessoramento jurídico;

III - Nível de Execução Instrumental: com as funções de executar as atividades-meio da Gerência de Estado relativas a pessoal, material, patrimônio, encargos gerais, transportes oficiais, contabilidade, execução orçamentária, financeira e informática;

IV - Nível de Execução Programática: representado: a) pela Gerência Adjunta, dirigida pelo Gerente Adjunto a ser designado de acordo com a área de atuação programática; b) pelas funções de execução das atividades-fins, que lhe forem atribuídas na estrutura de cada Gerência de Estado, consubstanciadas em programas e projetos, ou em missões de caráter permanente;

V - Nível de Implementação de Políticas e Controle Técnico Setorial:

representado por: a) entidades da administração indireta vinculadas às Gerências de Estado e relacionadas com seu Nível de Direção Superior, dele recebendo orientação para o desenvolvimento de suas atividades; b) Órgãos Desconcentrados, criados por decreto, com regime especial de autonomia relativa e supervisão e controle pela Gerência de Estado a que se subordinar; c) Órgãos atípicos, desprovidos de personalidade jurídica, criados por decreto, subordinados ao Governador ou ao Gerente de Estado, podendo revestir-se das formas de Comitês Estaduais, Programas Estaduais, Grupos Executivos, Grupos de Trabalho, Grupos Especiais e outros.

As Gerências de Desenvolvimento Regional não possuíam autonomia orçamentária e administrativa. Seu papel, no projeto de reforma, é estender o poder da governadora a cada região do estado, por meio da qual se assegura o controle das bases eleitorais e se institucionaliza a prática clientelista. Além disso, criou-se uma estrutura institucional que entra em choque com as competências das Gerências Estaduais – ex-Secretarias estaduais (SILVA, 2001)

Não há autêntica descentralização sem uma efetiva redistribuição de poder. Poder, nesse caso, entendido basicamente como a habilitação e competência para tomar decisões [...]” (MENEZES, 2001, p. 58). Isso passa obviamente pela adoção de um orçamento compatível e suficiente com as reais necessidades de cada gerência. Dessa forma, constata-se que o estado do Maranhão seguiu à risca os princípios norteadores da reforma do Estado que são racionalização, qualidade, modernização, eficiência, eficácia e efetividade.

Como observa Souza (2003, p. 41), o argumento defendido pelos gestores da reforma para a legitimização dos seus princípios destacava “as necessidades do Estado construído no século XX”. O que é confirmado em Pereira (1996) quando argumenta que a transformação do Estado, no grande Estado Social econômico do século XX, consumindo um quantitativo cada vez maior de serviços sociais (Educação, Saúde, Previdência, assistência, papéis econômicos, etc.) gerou a questão da eficiência que tomou importância, consolidando ainda mais a necessidade de uma administração pública gerencial que garanta rapidez, boa qualidade e baixo custo para os serviços prestados ao público.

O governo do Maranhão realizou um amplo trabalho de reformas, em diversas áreas da Administração Pública, desde a edição da Lei nº 6.272, de 05 de fevereiro de 1995. Essa lei redefiniu o papel do Estado e sua missão institucional; redimensionou e simplificou a estrutura do Poder Executivo, dotando a de racionalidade e criando condições para a prestação de serviços mais ágeis à comunidade; extinguiu diversos órgãos da administração direta e entidades da administração indireta; fundiu órgãos e privatizou estatais; descentralizou a ação do governo por áreas e padronizou as estruturas e cargos dos órgãos, agrupando os segundo suas competências. Com essas medidas, o estado conseguiu uma redução de custos anuais da máquina administrativa estimada em mais de cinquenta milhões de reais.

Nesse sentido, as Reformas da Administração Pública no Maranhão redefiniram o papel e o tamanho do Estado por meio do aperfeiçoamento do programa de desestatização, reestruturação e ajuste e, da implementação da nova administração pública.

Para compreender os rebatimentos da Reforma da Administração Pública no Estado do Maranhão no contexto atual do capitalismo, apresento, no capítulo IV, a seguir, uma análise da política econômica, social e educacional.

CAPÍTULO IV – AS PARCERIAS PÚBLICO/PRIVADAS: REPERCUSSÕES DO PROGRAMA GN10 PARA A POLÍTICA EDUCACIONAL DO ESTADO DO MARANHÃO

O Capítulo IV analisa a política econômica e educacional do Estado do Maranhão no contexto das parcerias público/privadas, estabelecidas entre o Governo do Maranhão e o IAS. No primeiro momento, retomo alguns dados econômicos e sociais que implicam em rebatimentos da Reforma implementada no Estado no Maranhão. A seguir, apresento os dados educacionais da rede estadual de ensino do Maranhão no contexto da parceria público/privada com o IAS a partir da implementação e execução do programa GN10.

4.1 CARACTERIZAÇÃO POLÍTICA, SOCIAL E ECONÔMICA DO ESTADO DO MARANHÃO

O Estado do Maranhão está localizado ao Oeste da Região Nordeste e tem como limites: o Oceano Atlântico; os Estados do Piauí, do Tocantins e do Pará. Apresenta uma das maiores miscigenações do Brasil, que se revela pelo percentual de pardos 68,8%, resultante da relação entre escravos indígenas e africanos que povoavam as lavouras de cana e de arroz no período da colonização. O Maranhão é o segundo maior Estado da região nordeste e o oitavo no Brasil com uma extensão territorial de 331.935,507 km². De acordo com o censo do IBGE, de 2010, a população do Estado é de 6.574.789 habitantes.

Na década de 1990, o Maranhão, da mesma forma que outros Estados da federação, passou por um processo de reorganização do seu mapa político e administrativo com o processo de criação de novos municípios, devido às possibilidades oferecidas pela Constituição Federal de 1988. Até 1996 o Estado do Maranhão tinha 136 municípios. A partir de 1997 foram criados 81 novos municípios de uma só vez. Hoje, o Estado é composto por 217 municípios distribuídos em 21 microrregiões que compõem 05 mesorregiões, a saber: Centro Maranhense; Leste

Maranhense; Norte Maranhense; Oeste Maranhense; e Sul Maranhense (ALVES, 2011).

O processo de evolução da população maranhense aconteceu de forma muito rápida, de forma particular a partir da segunda metade da década de 1950 do século XX. Isso aconteceu devido ao grande fluxo de nordestinos que chegaram ao Estado, motivados pela abundância de terras férteis e disponibilidade de água. A partir dessa década, os índices de crescimento foram expressivos, chegando, em uma década, a crescer 56,51%, e em duas décadas a 89,67%. De forma, em cinco décadas, a população maranhense cresceu em média 3,58 vezes, aumentando consideravelmente a população do Estado (POLARY, 2002, p.10).

A figura 04, a seguir, apresenta o mapa do Maranhão e situa sua localização geográfica.

Figura 04: Mapa do Estado do Maranhão

Fonte: Elaborado pelo autor

O contingente populacional do Estado do Maranhão, assim como sua evolução no período utilizado neste estudo – 2008 a 2013 – podem ser observados na tabela 02 a seguir. A população do Maranhão no período de 2008 a 2013 cresceu cerca de 5,0%, enquanto que a população do Brasil cresceu 4,7%. Além disso, é possível visualizar a participação da população maranhense em relação à do Brasil que em 2008 e 2013, atingiu, respectivamente, os percentuais de 3,373% e 3,376%. Os dados indicam um crescimento da população maranhense maior que o da população brasileira no mesmo período.

TABELA 02: População do Brasil, Região Nordeste e Maranhão (Mil pessoas)

BRASIL, GRANDE REGIÃO E UNIDADE DA FEDERAÇÃO	ANO				
	2008	2009	2011	2012	2013
Brasil	191.999,849	193.995,123	197.825,297	199.688,907	201.467,084
Nordeste	53.659,107	54.139,695	55.044,004	55.475,371	55.881,418
Maranhão	6.478,049	6.548,538	6.680,594	6.743,201	6.801,826

Fonte: PNAD/IBGE (2015)

Um conjunto de informações importantes que ajudam revelar a realidade do Estado do Maranhão diz respeito à capacidade econômico-financeira que poderá ser visualizada pelas informações que se seguem do Produto Interno Bruto – PIB, que é

um indicador importante, pois indica o valor de toda a produção de bens e serviços ocorrida dentro das fronteiras do país, estado ou município.

TABELA 03: Comparação da Evolução do PIB do Brasil, Região Nordeste, Maranhão e Imperatriz: 2008/2012 (R\$ Milhões).

PAÍS, REGIÃO, ESTADO E MUNICÍPIO					
	2008	2009	2010	2011	2012
Brasil	3 032 203 490	3 239 404 053	3 770 084 872	4 143 013 337	4 392 093 997
Nordeste	397 499 827	437 719 730	507 501 607	555 325 328	595 382 228
Maranhão	38 486 010	39 854 677	45 255 942	52 187 204	58 819 683
Imperatriz	1 740 780	2 001 085	2 119 715	2 452 030	2 853 989

Fonte: SIDRA/IBGE (2014)

A análise da tabela traz informações do PIB e estabelece uma comparação entre o Brasil, Região Nordeste, Maranhão e município de Imperatriz. De acordo com os dados no período de 2008 a 2012 a taxa de crescimento PIB, no Maranhão, foi de 35,60%, enquanto o Brasil cresceu a ordem de 44,85% e a Região Nordeste cresceu 49,78%. Esses dados revelam que o Maranhão cresceu bem abaixo da média Brasil e da região Nordeste. Isso situa o Maranhão entre os mais pobres estados da federação, levando a uma primeira conclusão sobre a capacidade de manutenção e organização das políticas sociais e do seu sistema de ensino. Verifiquei, ainda, que o PIB estadual ficou bem abaixo do PIB do município de Imperatriz que, entre 2008 e 2012, cresceu na ordem de 63,95%.

O Estado do Maranhão vivenciou um amplo processo de Reforma Administrativa durante a década de 1990 e início dos anos 2000, como já explicitado no Capítulo III desta tese. No entanto, quando analiso os indicadores sociais desse período identifiquei um nível de pobreza e carência expressivos no Estado. Apesar de pontuais avanços nas duas últimas décadas (1991 a 2010), como demonstra o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)⁵⁰, os indicadores sociais

⁵⁰ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH Global - longevidade, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Sobre esse assunto ver: (ATLASBRASIL, 2013).

ainda estão abaixo da média esperada e colocam o Maranhão entre os Estados brasileiros com pior expectativa de vida e maior segregação social.

A tabela 04, a seguir, apresenta alguns dados referentes ao desenvolvimento humano do Maranhão nas duas últimas décadas (1991 a 2010).

TABELA 04: IDHM do Estado do Maranhão

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL E SEUS COMPONENTES - MARANHÃO			
SÉRIE HISTÓRICA	1991	2000	2010
IDHM	0,357	0,476	0,639
IDHM EDUCAÇÃO	0,173	0,312	0,562
% de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo	18,24	26,49	44,36
% de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental	16,95	34,18	81,56
% de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo	9,92	19,09	47,84
% de 18 a 20 anos com ensino médio completo	6,97	10,61	29,60
IDHM Longevidade	0,551	0,649	0,757
Esperança de vida ao nascer (em anos)	58,04	63,92	70,40
IDHM Renda	0,478	0,531	0,612
Renda per capita (em R\$)	156,47	218,27	360,34

Fonte: PNUD/IPEA/FJP/atlasbrasil (2013)

Observei que, entre os anos de 1991 e 2000, o IDHM passou de 0,357 em 1991 para 0,476 em 2000 - uma taxa de crescimento de 33,33%. O hiato de desenvolvimento humano foi reduzido em 81,49% entre 1991 e 2000. Já no período de 1991 a 2010, o IDHM observado do Estado foi de 0,357, em 1991, passando para 0,639, em 2010. Os números indicam uma taxa de crescimento de 78,99% nesse período e uma taxa de redução do hiato de desenvolvimento humano de 56,14%.

Entre os anos de 2000 e 2010 o IDHM passou de 0,476 para 0,639 apresentando uma taxa de crescimento de 34,24% e que, a partir dos dados analisados, que o hiato de desenvolvimento humano entre o IDHM do Estado e o

limite máximo do índice, que é 1, foi reduzido em 68,89% no período de 2000 a 2010. Nesse período, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi educação (com crescimento de 0,250), seguida, respectivamente, pelos indicadores de longevidade e por renda.

Em 2010 os dados indicam que o Estado do Maranhão apresentou IDHM de 0,639, o que situa o Estado na faixa de médio desenvolvimento humano (IDHM entre 0,600 e 0,699). A dimensão que mais contribuiu para o IDHM do Maranhão foi a longevidade, com índice de 0,757, seguida de renda, com índice de 0,612, e de educação, com índice de 0,562.

Apesar dos indicadores revelarem dados significativos em relação à melhoria dos indicadores, o Estado do Maranhão, ainda, ocupa a 26ª posição entre as 27 unidades federativas brasileiras segundo o IDHM. Nesse ranking, o maior IDHM é 0,824 no Distrito Federal e o menor é 0,631 no Estado de Alagoas (PNUD/IPEA/FJP/ATLASBRASIL, 2013).

Ainda analisando os dados da tabela 04, é possível destacar o expressivo aumento do quantitativo de crianças e jovens frequentando ou tendo completado determinados ciclos da educação formal. Os dados revelam que em 2010 a proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental foi de 81,56%. Os dados revelam que ao considerar o período entre 1991 e 2010, essas proporções aumentaram, respectivamente, em 60,48 pontos percentuais, 64,61 pontos percentuais.

No entanto, um indicador que merece atenção, é o fato de apenas 47,84% dos jovens de 15 a 17 anos terem o ensino fundamental completo. Soma-se a essa realidade a proporção de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo que foi, apenas, de 29,60%. Entre 1991 e 2010 essas proporções aumentaram, respectivamente, 37,92 pontos percentuais e 22,63 pontos percentuais, números ainda considerados baixos e que demonstram o quão frágil se encontra a educação básica do Maranhão

A tabela 05, a seguir, traz um conjunto de informações acerca da conjuntura econômica e social do Estado.

TABELA 05: Renda, pobreza e desigualdade no Maranhão

RENDA, POBREZA E DESIGUALDADE - MARANHÃO			
	1991	2000	2010
Renda per capita (em R\$)	156,47	218,27	360,34
% de extremamente pobres	45,57	37,21	22,47
% de pobres	73,27	62,78	39,53
Índice de Gini	0,60	0,65	0,62

Fonte: PNUD/IPEA/FJP/atlasbrasil (2013)

A renda *per capita* média do Maranhão cresceu 130,29% nas últimas duas décadas, passando de R\$ 156,47, em 1991, para R\$ 218,27, em 2000, e para R\$ 360,34, em 2010. Isso equivale a uma taxa média anual de crescimento nesse período de 4,49%. A taxa média anual de crescimento foi de 3,77%, entre 1991 e 2000, e 5,14%, entre 2000 e 2010. A proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 140,00 (a preços de agosto de 2010), passou de 73,27%, em 1991, para 62,78%, em 2000, e para 39,53%, em 2010. Apesar do avanço nesse indicador, o Maranhão ainda é um Estado com um significativo percentual de pessoas pobres. Isso se revela pelo percentual de 39,53% de pessoas que vivem na pobreza. A evolução da longevidade apresentou os seguintes dados 58,04 em 1991, 63,92 em 2000 e 70,40 no ano de 2010.

Os indicadores em tela apresentam a evolução da desigualdade de renda nesses períodos medida através do Índice de Gini⁵¹, que passou de 0,60, em 1991, para 0,65, em 2000, e para 0,62, em 2010. Esses dados são reforçados nas tabelas 06 e 07, a seguir, que apresentam a quantidade e o percentual de pessoas de 10 anos ou mais de idade com rendimento médio mensal de até 1/2 salário mínimo.

⁵¹ O que é Índice de Gini? É um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda, que aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar. Desenvolvido pelo matemático italiano Corrado Gini, o Coeficiente de Gini é um parâmetro internacional usado para medir a desigualdade de distribuição de renda entre os países. O Índice de Gini do Brasil é de 0,495 (ano de 2013) o que demonstra que nosso país, apesar dos avanços econômicos dos últimos anos, ainda tem uma alta concentração de renda. Porém, devemos destacar um avanço do Brasil neste índice, já que em 2008 era de 0,544.

TABELA 06: Pessoas de 10 anos ou mais de idade e Valor do rendimento médio mensal - classes de rendimento mensal = até ½ salário mínimo

BRASIL, GRANDE REGIÃO E UNIDADE DA FEDERAÇÃO	ANO				
	2008	2009	2011	2012	2013
Brasil	13.133,474	13.217,750	11.738,942	13.412,410	12.704,807
Nordeste	7.067,828	7.242,889	6.432,278	7.238,496	6.860,318
Maranhão	836,536	887,582	851,827	964,588	908,339

Fonte: SIDRA/IBGE (2014)

TABELA 07: Pessoas de 10 anos ou mais de idade (Percentual) - Classes de rendimento mensal = Até ½ salário mínimo

BRASIL, GRANDE REGIÃO E UNIDADE DA FEDERAÇÃO	ANO				
	2008	2009	2011	2012	2013
Brasil	8,09	8,03	6,94	7,84	7,34
Nordeste	15,97	16,12	13,93	15,49	14,52
Maranhão	16,31	16,91	15,93	17,93	16,47

Fonte: SIDRA/IBGE (2014)

A análise das tabelas indica que o total de pessoas de 10 anos ou mais de idade com rendimento mensal igual a ½ salário mínimo entre 2008 e 2013 era o seguinte: em 2008 era 836,536 (16,315%) no Maranhão, 7.067,828 (15,97%) no Nordeste e 13.133,474 (8,09%) no Brasil. Esses dados chegam em 2013 com os seguintes indicativos: 908,339 (16,47%) no Maranhão, 6.860,318 (14,52%) no Nordeste e 12.704,807 (7,34%) no Brasil. O Estado não conseguiu acompanhar os índices de avanços do Nordeste e do Brasil. Nesse sentido, entendo a partir dos dados que, enquanto o Brasil e o Nordeste reduziram suas taxas, no Maranhão, ao contrário, houve um aumento considerável no percentual de pessoas que têm renda mensal de até ½ salário mínimo. Isso revela o descompromisso do governo do em planejar e executar políticas econômicas e sociais que retirem a população do Estado da margem de pobreza.

Um conjunto de informações acerca da renda dos maranhenses encontra-se nas tabelas 08 e 09, a seguir.

TABELA 08: Variável = Pessoas de 15 anos ou mais de idade (Mil pessoas) - Classes de rendimento mensal

ANO = 2013

BRASIL, GRANDE REGIÃO E UNIDADE DA FEDERAÇÃO				
	Até ½ salário mínimo	Mais de ½ a 1 salário mínimo	Mais de 1 a 2 salários mínimos	Sem rendimento
Brasil	11.777,459	28.863,541	40.674,289	35.163,512
Nordeste	6.575,358	11.383,959	8.423,357	10.185,187
Maranhão	855,507	1.198,217	892,969	1.290,673

Fonte: PNUD/IPEA/FJP/atlasbrasil (2013)

TABELA 09: Variável = Pessoas de 15 anos ou mais de idade (Percentual) - Classes de rendimento mensal

ANO = 2013				
BRASIL, GRANDE REGIÃO E UNIDADE DA FEDERAÇÃO				
	(%) Até ½ salário mínimo	(%) Mais de ½ a 1 salário mínimo	(%) Mais de 1 a 2 salários mínimos	(%) Sem rendimento
Brasil	7,52	18,43	25,97	22,45
Nordeste	15,62	27,04	20,01	24,19
Maranhão	17,90	25,07	18,68	27,00

Fonte: PNUD/IPEA/FJP/atlasbrasil (2013)

O que identifico é uma situação de grande disparidade social a partir dos dados coligidos. Mais uma vez as variáveis apontam para a fragilidade da tessitura social em que vivem as pessoas no Estado do Maranhão. Assim, no ano de 2013 mais de 855,507 (17,90%) das pessoas de 15 anos ou mais de idade recebiam até ½ salário mínimo mensal. Enquanto que nesse mesmo período no Brasil o total foi de 11.777,459 (7,52%). Se somados o total das pessoas de 15 anos ou mais de idade com renda mensal variando entre ½ e 1 salário e 1 a 2 salários mínimos por mês, teremos, 2.091,186, ou seja, (43,75%) das pessoas. Ressalta-se, ainda, que existem 1.290,673 (27,00%) das pessoas vivem sem rendimento algum.

Essa situação demanda políticas de distribuição de renda, de modo a assegurar a sobrevivência de grande parte da população, o que vem sendo feito por programas sociais de distribuição de renda, a exemplo do Programa Bolsa Família e

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, cujo número de atendidos pode ser observado na tabela 10, a seguir.

TABELA 10: Variável = Domicílios particulares (Mil domicílios) - Recebimento de dinheiro de programa social do governo no mês de referência = Total (2006)

BRASIL, GRANDE REGIÃO E UNIDADE DA FEDERAÇÃO	BOLSA FAMÍLIA E PETI
Brasil	54.679,074
Nordeste	13.812,117
Maranhão	1.498,158

Fonte: PNUD/IPEA/FJP/atlasbrasil (2013)

Sendo a pobreza uma condição tão presente na realidade do Maranhão os programas de assistência social ganham destaque entre a população carente do Estado. Os dados da tabela mostram que 1.498,158 mil famílias são beneficiadas por programas sociais como Bolsa Família e PETI. De acordo com o nosso referencial teórico, esse quadro de necessidades sociais retrata a forma como a política de administração implementada no Maranhão a partir da Reforma do Estado cumpriu a função singular do capital que é a exclusão de grande parcela da população a um nível satisfatório de qualidade de vida. Isso reforça o caráter de tamanha pobreza em que grande parte da população maranhense vive. Revelando uma relação de dependência do Estado em uma perspectiva assistencialista ou até mesmo patrimonialista de um número significativo de famílias que são contempladas por programas sociais do governo federal.

As condições de pobreza das pessoas do Estado do Maranhão podem ser melhor percebidas a partir das informações das tabelas 11 e 12, a seguir, que revelam o nível de vulnerabilidade social e de insegurança alimentar da população maranhense.

TABELA 11: Vulnerabilidade Social - Maranhão

VULNERABILIDADE SOCIAL - MARANHÃO			
INDICADOR DE VULNERABILIDADE	1991	2000	2010
% de crianças de 0 a 5 anos fora da escola	-	77,11	56,00
% de crianças de 6 a 14 fora da escola	39,10	9,83	3,75
% de crianças com até 14 anos de idade que têm renda domiciliar per capita igual ou	55,02	47,76	31,42

inferior a R\$ 70,00 mensais			
% de vulneráveis à pobreza	88,08	81,41	63,58
% de pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo e em ocupação informal	-	68,83	50,99

Fonte: PNUD/IPEA/FJP/atlasbrasil (2013)

TABELA 12: Segurança Alimentar

TOTAL DE DOMICÍLIOS PARTICULARES - 2013	% em 1000 unidades
Prevalência de domicílios em situação de segurança alimentar	39,1
Prevalência de domicílios em situação de insegurança alimentar leve	37,1
Prevalência de domicílios em situação de insegurança alimentar moderada	13,9
Prevalência de domicílios em situação de insegurança alimentar grave	9,8
Prevalência de domicílios com somente moradores de 18 anos ou mais de idade em situação de insegurança alimentar leve	26,6
Prevalência de domicílios com somente moradores de 18 anos ou mais de idade em situação de insegurança alimentar moderada	13,3
Prevalência de domicílios com somente moradores de 18 anos ou mais de idade em situação de insegurança alimentar grave	11,0

Fonte: IBGE/PNAD (2013)

De acordo com a tabela 11, o percentual de crianças de 0 a 5 anos fora da escola de 56% ainda representa um alto índice para a realidade educacional do Estado do Maranhão. Isso reforça, dentre outras questões sociais, as altas taxas de analfabetismo do Maranhão. Os dados revelam, ainda que 31,42% de crianças com até 14 anos de idade têm renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) mensais. Esse indicador é reforçado quando identifico o percentual de pessoas vulneráveis à pobreza que é de 63,58% em 2010. Soma-se as essas condições de fragilidade social, o fato de 50,99% de pessoas com 18 anos ou mais sem fundamental completo estarem em condições de trabalho informal. Essa condição de vulnerabilidade educacional condiciona, em realidades como a do Estado do Maranhão, a precarização e a exploração do trabalhador.

O exame da tabela 12 indica que a maioria da população do Estado se encontra em situação de insegurança alimentar. Quando somados os percentuais de insegurança alimentar (leve, moderada e grave) o índice chega a 60,8% dos domicílios do Estado. Isso indica que somente 39,1% da população maranhense

vive em condição de segurança alimentar. Observa-se, ainda, que, em 2013, o percentual de domicílios com somente moradores de 18 anos ou mais de idade em situação de insegurança alimentar somou 50,9%. A realidade social do Estado do Maranhão, da mesma forma que outros da Região Nordeste, está inserida em uma lógica seletiva e excludente, socialmente provocada pela concepção ideológica do capital. É importante ressaltar que esses indicadores sociais apontam a pobreza, a indigência e a miséria como marca registrada na estrutura social do Maranhão. Soma-se a esse limite de qualidade social e educacional a descontinuidade de políticas públicas, de forma particular em educação. Essa realidade é justificada pelos números alarmantes da pobreza e da desigualdade social do Estado.

De acordo com dados do IMESC (2008, p. 20) “a renda média mensal dos 40% mais pobres do Maranhão, no início de 2000, correspondente a R\$ 72,00, era inferior à do Nordeste (R\$ 79,28) e mais ainda em relação à brasileira (R\$ 127,27)”. Os aspectos de indigência e miséria desse percentual da população são corroborados quando comparados aos valores recebidos em reais por dia e horas de trabalho. Os 40% mais pobres do Estado recebiam por dia trabalhado o valor correspondente a R\$ 2,41 e por hora efetiva de trabalho R\$ 0,30 (IMESC, 2008). Esses dados reforçam o nível de pobreza extrema da população maranhense, pois são similares aos níveis de países africanos. Uma das consequências dessa desigualdade econômica e social é o trabalho análogo à escravidão. O Estado do Maranhão está no *ranking* de exportação de mão de obra escrava no Brasil e entre os cinco primeiros em número de trabalhadores em situação de exploração.

Nesse sentido, Alves (2011) entende que esse estado quase “natural” de pobreza possibilita grandes implicações no processo de desenvolvimento da educação maranhense. De forma a revelar altos índices de distorção idade-série e de evasão tanto no Ensino Fundamental quanto no Ensino Médio.

Ao longo deste ítem, apresentei alguns elementos que caracterizam a realidade econômica e social do Maranhão. No próximo tópico, estabeleço a relação entre esses indicadores e o rebatimento para a política educacional do Maranhão, a partir das parcerias público/privadas.

4.2 A POLÍTICA EDUCACIONAL DO ESTADO DO MARANHÃO NO CONTEXTO DAS PARCERIAS PÚBLICO/PRIVADAS COM O INSTITUTO AYRTON SENNA

As parcerias público/privadas estabeleceram-se no Maranhão a partir da Reforma do Estado na década de 1990 com os dois primeiros governos de Roseana Sarney (1995 a 2002).

É nessa perspectiva que a presença do IAS junto à educação maranhense tem se efetivado em várias vertentes, a partir de parcerias com dezenas de municípios maranhenses que aderem ao receituário proposto para melhorar os indicadores educacionais através de seus programas. O quadro 17, a seguir, evidencia a presença do IAS na realidade dos municípios do Estado do Maranhão.

QUADRO 17: Presença dos Programas do IAS nos Municípios Maranhenses (2011)			
PROGRAMAS	MUNICÍPIOS	ESCOLAS	ALUNOS
Gestão Nota 10	217	709	280.285
Circuito Campeão	7	150	17.676
Se Liga	96	413	8.647
Acelera Brasil	64	188	3.512
Fórmula da Vitória	0	0	0
TOTAL		1.460	310.123

Fonte: (Disponível em: <<http://www.redevencer.org.br>>. Acesso em 02/09/2013).

O governo do Maranhão estabeleceu convênio com o IAS e instituiu como Interviente Anuente a Secretaria de Estado da Educação – SEDUC. O primeiro Termo de Convênio celebrado apresentava período de vigência para o quinquênio 2009 a 2013, porém a SEDUC, avaliando como positiva a atuação do IAS na condução da política educacional do Maranhão, estendeu até março de 2015 a atuação do IAS na rede estadual de ensino conforme conta no Termo de Convênio (ANEXO – A).

Com a finalidade de cumprir o objeto da parceria público/privada o Estado se responsabiliza, dentre outras atribuições, a:

- a) assumir inteira e total responsabilidade pela aplicação de recursos próprios ou captação de recursos de terceiros para a completa execução das ações do objeto do convenio
- b) responsabilizar-se integral e exclusivamente pela contratação e disponibilização da mão de obra, voluntaria ou não, necessária para a realização do objeto deste convênio;
- c) garantir toda a infraestrutura física necessária ao desenvolvimento e integral realização das obrigações assumidas neste instrumento [...];
- d) mobilizar escolas e diretorias de ensino para adesão e implementação/execução do objeto do convênio
- e) arcar com os custos de todos os materiais, inclusive os de consumo diário que viabilizem as ações dos PROGRAMAS;
- f) arcar com os custos de reprodução de todo o material necessário para uso nos PROGRAMAS;
- g) garantir a inserção de dados necessários no SIASI (TERMO DE CONVÊNIO, 2013).

O objeto da parceria entre o Estado e o IAS, de acordo com o Termo de Convênio (ANEXO – A) é,

[...] a conjunção de esforços dos CONVENIENTES de modo que o IAS oferecerá **consultoria técnica em gestão estratégica no apoio a redefinição de estratégias, processos, diagnósticos, instrumentos e mecanismos de controle e acompanhamento técnico pedagógico**, de formação de equipes, bem como a manutenção da execução seguintes programas de titularidade do IAS: (a) PROGRAMA SE LIGA; (b) PROGRAMA ACELERA e (b) PROGRAMA GESTÃO NOTA 10 (TERMO DE CONVÊNIO, 2013, p. 02 [Grifo meu]).

Na condução da educação do Estado o IAS se compromete a:

- a) Elaborar e apresentar à Secretaria de Educação do Estado do Maranhão pareceres técnicos contendo indicações, recomendações e soluções e técnicas educacionais para melhoria e fortalecimento da politica educacional no estado;
- b) Responsabilizar-se pela formação de professores, coordenadores pedagógicos, gestores, e outros profissionais da rede publica de ensino do estado, necessária á implantação do modelo de gestão das

soluções que vierem a ser adotadas pela secretaria de educação do estado, e desde que sejam disponibilizados pela SEDUC os recursos físicos e humanos necessários;

- c) Orientar os profissionais da rede de ensino do estado;
- d) assessorar o Estado na revisão de suas políticas públicas educacionais, analisando e produzindo diagnósticos sobre a situação atual da rede de ensino estadual;
- e) a partir dos diagnósticos criados, sugerir ações de caráter político estratégico voltadas para a melhoria da educação pública do Estado do Maranhão, propondo intervenções necessárias ao redirecionamento das diretrizes educacionais;
- f) sempre que solicitado pelo Estado e na medida de suas responsabilidades, contribuir na elaboração de estratégias, instrumentos, processos, mecanismos de controle e acompanhamento pedagógico, propondo soluções alternativas para aprimoramento das gestões educacionais através de apontamento dos pontos fortes e fracos;
- h) sugerir ao estado ações voltadas para expansão das políticas educacionais do estado do maranhão às redes municipais de ensino parceiras do estado (TERMO DE CONVÊNIO, 2013).

Como forma de promover a execução dos objetivos e metas, o IAS apresenta como objetivos do programa GN10 para a SEDUC do Maranhão:

- a) Institucionalização de práticas gerenciais no cotidiano escolar que substituam a cultura do fracasso pela cultura do sucesso;
- b) Instituição do planejamento da prática pedagógica, a partir da avaliação do processo de aprendizagem;
- i) Capacitação das equipes das secretarias e das unidades escolares para que todos desempenhem suas funções e atribuições, com foco em resultados e metas, assumindo as respectivas responsabilidades pelo resultado da aprendizagem de cada um dos alunos (TERMO DE CONVÊNIO, 2013).

Nesse sentido, desde sua implementação na rede estadual de ensino o programa GN10 está presente nos 217 municípios maranhenses, atendendo a um total de 709 escolas.

No *locus* em que se insere esta pesquisa, a rede estadual de ensino de Imperatriz, os dados mostram o programa GN10 está presente em todas as escolas.

Além do programa GN10, estão presentes na rede estadual de ensino do Maranhão os programas da Rede Vencer: Circuito Campeão, Se liga e Acelera Brasil que juntos atendem a 52 municípios, 262 escolas e 6.673 alunos do ensino fundamental (Disponível em: <<http://www.redevencer.org.br>, acesso no dia 18/08/2011>).

De acordo com a Diretora de Educação, um dos objetivos do governo do Maranhão ao celebrar a parceria com o IAS para implementação do programa GN10 na rede estadual de ensino foi:

Aumentar o índice o IDEB das escolas. Quando se percebeu um IDEB muito baixo, então se pensou numa política onde pudéssemos estar trabalhando nessa melhoria desse acompanhamento de gestão, porque se pensa muito em Formação Continuada para professores, porém, nós precisamos conter uma visão da formação de Gestor, como esse gestor pode estar trabalhando dentro dessa escola para melhorar essa qualidade de ensino. A partir desse momento, a Secretária junto com o Instituto Ayrton Senna entraram em uma parceria e foi feito a principio essa implantação que se deu no ano de 2010, na época o nosso Secretario de Educação, hoje como Deputado Cesar Pires, percebeu dessa grande necessidade de fazer essa movimentação dentro do Estado do Maranhão, que era melhorar essa qualidade de ensino e foi feito inclusive o lançamento na época, foi feito aqui em Imperatriz, foi a URE pólo que deu esse ponta a pé inicial onde nós reunimos 9 URE'S, vieram junto com o Mais Imperatriz e foi feito esse trabalho, feita essa implantação de 9 URE'S a principio e depois se estendeu para todas as 19 URE'S do Estado chegando a essa dimensão que hoje é o programa (**Diretora de Educação – UREI**).

No entanto, na área educacional, o Estado do Maranhão apresenta muitas fragilidades. Conforme nos indicam as tabelas 13 e 14, a seguir, o analfabetismo ainda revela números significativos considerando que no Brasil, em 2008, um percentual de 11,50% da população com 5 anos ou mais de idade eram analfabetos, o que equivale a 20.490,888 de brasileiros; na Região Nordeste, à época, o percentual era de 20,31%, somando um total de 10.005,497. Enquanto que nesse mesmo período no Maranhão a taxa de analfabetos era de 21,03% da população residente, ou seja, cerca de 1.228,586.

TABELA 13: Variável = Pessoas de 5 anos ou mais (Mil pessoas). Não alfabetizadas

BRASIL, GRANDE REGIÃO E UNIDADE DA FEDERAÇÃO	ANO				
	2008	2009	2011	2012	2013
Brasil	20.490.888	20.010.365	18.099.685	18.465.165	18.227.382
Nordeste	10.005.497	9.730.631	8.847.461	9.211.235	9.039.410
Maranhão	1.228.586	1.207.615	1.346.600	1.364.773	1.308.299

Fonte: PNUD/IPEA/FJP/atlasbrasil (2013)

TABELA 14: Variável = Pessoas de 5 anos ou mais (Percentual). Não alfabetizadas

BRASIL, GRANDE REGIÃO E UNIDADE DA FEDERAÇÃO	Ano				
	2008	2009	2011	2012	2013
Brasil	11,50	11,21	9,82	9,92	9,68
Nordeste	20,31	19,52	17,38	17,93	17,42
Maranhão	21,03	20,39	22,35	22,31	21,03

Fonte: PNUD/IPEA/FJP/atlasbrasil (2013)

De acordo com os dados, é possível observar que, no último ano da série histórica dessa pesquisa, o ano de 2013, cerca de 1.308.299 de pessoas com 5 ou mais anos de idade eram analfabetas, ou seja, 21,03%. É importante destacar, que nos anos de 2011 e 2012, a taxa de analfabetismo foi crescente em relação ao ano de 2008, apresentando, respectivamente 22,35% e 22,31%. Essa realidade nos permite questionar sobre os efeitos das parcerias público/privadas entre a SEDUC/MA e o IAS. Pois, dada as estratégias apresentadas por essas parcerias, de melhoria dos indicadores educacionais, o que os dados revelam é contrário ao que prega o IAS.

No ano de 2013, o Brasil possuía 18.227.382 de analfabetos absolutos, cerca de 9,68% da população de 5 anos ou mais de idade. Quando comparado com 2008 a taxa de analfabetismo reduziu 1,82% e, nesse mesmo período, a Região Nordeste reduziu sua taxa de analfabetismo em 2,89%, apresentando, em 2013, um total de 9.039,410 (17,42%). Os números, em análise, indicam que, ainda é necessário pensar uma política de educação a partir de um esforço conjunto em ter os entes federados. Em síntese, podemos afirmar que o Estado do Maranhão andou na contramão das políticas educacionais quando comparamos com os indicadores do Brasil e do Nordeste, mesmo com uma parceria que prometia avanços.

As tabelas 15 e 16 a seguir, trazem para análise, respectivamente, o total e a taxa de estudantes que frequentavam o Ensino Superior em IES públicas e privadas no estado entre os anos de 2008 a 2013. Os indicadores revelam, ainda, a porcentagem de crescimento de matrícula durante o período.

TABELA 15: Variável = Estudantes que frequentavam Ensino Superior em IES Públicas e Privadas (Mil pessoas).

	BRASIL, GRANDE REGIÃO E UNIDADE DA FEDERAÇÃO					
	IES Públicas			IES Privadas		
	Brasil	Nordeste	Maranhão	Brasil	Nordeste	Maranhão
2008	1.491,153	429,248	35,560	4.817,673	811,067	58,671
2009	1.522,680	434,028	37,174	5.018,637	887,535	89,753
2011	1.801,479	525,866	37,892	4.931,122	937,194	88,176
2012	1.745,935	559,992	41,067	5.128,594	983,579	80,634
2013	1.848,065	567,600	40,354	5.418,871	1.121,124	108,598

Fonte: SIDRA/IBGE (2014)

TABELA 16: Variável = Estudantes que frequentavam Ensino Superior em IES Pública e Privadas (Percentual).

	BRASIL, GRANDE REGIÃO E UNIDADE DA FEDERAÇÃO					
	IES Públicas			IES Privadas		
	Brasil	Nordeste	Maranhão	Brasil	Nordeste	Maranhão
2008	2,66	2,50	1,57	8,61	4,72	2,60
2009	2,73	2,51	1,66	8,98	5,13	4,00
2011	3,31	3,13	1,69	9,05	5,58	3,94
2012	3,25	3,43	1,87	9,56	6,03	3,67
2013	3,44	3,46	1,76	10,09	6,83	4,74

Fonte: SIDRA/IBGE (2014)

O exame das tabelas 15 e 16, indica que as IES públicas do Estado do Maranhão, ampliaram, gradativamente e de forma tímida, a oferta de vagas na graduação. Em 2008, o total de matrículas era de 35,560 (1,57%) e em 2013 foi de 40,354 (1,76%) revelando um aumento de apenas 0,19%, bem inferior ao aumento das matrículas do Brasil e Região Nordeste para o mesmo período, que foi, respectivamente, de 0,78% e 0,96%. Observa-se, ainda que, as matrículas das IES privadas tiveram um expressivo aumento. No Maranhão, em 2008, o total de matrículas foi de 58,671(2,60%) e chegou a 2013 com 108,598 (4,74%). Em relação a oferta de vaga nas IES privadas a taxa de crescimento do Maranhão entre 2008 e 2013 foi da ordem de 2,14%, acima da média do Nordeste de 2,11%. Os números

totais indicam que as IES privadas apresentam uma matrícula de 68.244 alunos a mais do que as IES públicas.

Os reflexos das necessidades educacionais da educação básica apresentam rebatimentos para toda a política de educação superior no Estado. Isso pode ser percebido, também, nos dados da pós-graduação. Em 2010, estavam frequentando programas de pós-graduação entre mestrados e doutorados o quantitativo 1.910 alunos, conforme revela a tabela 17, a seguir.

TABELA 17: Pessoas que frequentavam Programas de Pós-Graduação

PESSOAS QUE FREQUENTAVAM MESTRADO E DOUTORADO – 2010	TOTAL EM UNIDADES
Pessoas que frequentavam mestrado - Total	1.567
Pessoas que frequentavam mestrado - Pública	881
Pessoas que frequentavam mestrado - Particular	686
Pessoas que frequentavam doutorado - Total	343
Pessoas que frequentavam doutorado - Pública	187
Pessoas que frequentavam doutorado - Particular	156

Fonte: IBGE/2010.

A tabela 17, ainda indica que, 1.567 eram alunos de programas de pós-graduação em mestrado e 343 eram alunos de doutorado. Esse dado revela o quanto ainda é necessário investir na qualificação dos profissionais do Estado.

Os dados referentes ao número de matrículas na educação básica da rede estadual do Maranhão e, também, do município de Imperatriz, podem ser analisados a partir da tabela 18, a seguir.

Tabela 18 - REDE ESTADUAL: Matrículas na Educação Básica, Estado do Maranhão e Município de Imperatriz (2008 – 2013).

ANO	Total	Nº Índice 2008=100	Estado	Nº Índice 2008=100	Imperatriz	Nº Índice 2008=100
2008	564.378	100	543.321	100	21.057	100
2009	544.991	-3,4	524.894	-3,4	20.097	-4,6
2010	533.024	-5,6	513.871	-2,1	19.153	-9
2011	491.180	-13	491.180	-4,4	16.523	-21,5
2012	447.625	-20,7	433.025	-11,8	14.600	-30,7
2013	395.753	-29,9	384.978	-11,1	10.775	-48,8

Fonte: Censo Escolar/INEP (2008-2013)

O exame da tabela 18 mostra que, no período de 2008 a 2013, as matrículas da educação básica foram decrescendo no decorrer dos anos. Observa-se que, em 2013, na rede estadual houve uma queda de 29,9% das matrículas na em comparação com as matrículas de 2008. Quando consideramos somente as matrículas da rede estadual em Imperatriz o total de matrículas, em 2013, caiu para 48,8%. Ressalte-se que a implantação do FUNDEF como política de Fundos da educação no período de 1996 a 2006 no Estado favoreceu a política de universalização do ensino fundamental e, conseqüentemente, o processo de descentralização e municipalização desse nível de ensino (ALVES, 2011). Para Araújo (2009, p. 43) “a descentralização através da municipalização tem sido parte do mecanismo para “enxugar” os gastos com as políticas sociais”.

Os dados da tabela 19, abaixo, mostram que, de 2008 a 2013, as matrículas no Ensino Fundamental público da rede estadual do Maranhão tiveram uma redução de 63,4%. Quando é observado somente as matrículas da rede estadual do município de Imperatriz esse percentual fica ainda mais acentuado, chegando em 2013, com uma queda nas matrículas do ensino fundamental de 83,7%.

Tabela 19 - REDE ESTADUAL: Matrículas no Ensino Fundamental, Estado do Maranhão e Município de Imperatriz (2008 – 2013)

Ano	Total	Nº Índice 1990=100	Est.	Nº Índice 1990=100	Imperatriz	Nº Índice 1990=100
2008	217.550	100,0	211.225	100	6.325	100,0
2009	206.990	-4,9	199.939	-5,3	7.051	11,5
2010	196.355	-9,7	190.970	-4,5	5.385	-14,9
2011	181.147	-16,7	177.136	-7,2	4.011	-36,6
2012	125.089	-42,5	123.167	-30,5	1.922	-69,6
2013	79.548	-63,4	78.519	-36,2	1.029	-83,7

Fonte: INEP/MEC – Asplan/SEDUC (2008 a 2013)

A partir dos indicadores em tela é possível afirmar que a ampliação do atendimento ao Ensino Fundamental no Maranhão, via processo de municipalização iniciado com o FUNDEF em 1996 (ALVES, 2011), ainda está inconcluso na rede estadual de ensino do Maranhão e isso fragiliza a política de atuação do Estado naquilo, que em regra, é sua prioridade, ou seja, a atuação efetiva na oferta do Ensino Médio regular.

O conjunto de tabelas 20, 21 e 22, a seguir, apresenta os indicadores educacionais de aprovação, reprovação e abandono no ensino fundamental. A partir

dos dados faço uma triangulação dos percentuais apresentados entre o Brasil, a Região Nordeste, o Estado do Maranhão e o município de Imperatriz.

Tabela 20: MARANHÃO - Taxas de Aprovação do Ensino Fundamental, no Brasil, Nordeste, Maranhão e Imperatriz (2008 – 2013)

Ano	Taxa de Aprovação			
	Brasil	Nordeste	Maranhão	Imperatriz
2008	82,3	75,6	84,3	80,9
2009	83,8	78,1	85,7	83,6
2010	85,3	80	86,1	82,2
2011	86,3	81,2	86	82,9
2012	86,9	81,7	85,6	86,3
2013	88	83,1	86,5	83

Fonte: INEP/MEC- Censo Escolar (2008 a 2013)

Tabela 21: MARANHÃO - Taxas de Reprovação do Ensino Fundamental, no Brasil, Nordeste, Maranhão e Imperatriz (2008 – 2013)

Ano	Taxa de Reprovação			
	Brasil	Nordeste	Maranhão	Imperatriz
2008	12,8	16,2	10,9	13,4
2009	12,1	15	10,3	12,9
2010	11,2	14,1	10,0	14
2011	10,5	13,6	10,8	13,5
2012	10,1	13,1	10,8	11
2013	9,4	12,6	9,8	13,7

Fonte: INEP/MEC- Censo Escolar-(2008 a 2013)

Tabela 22: MARANHÃO - Taxas de Evasão do Ensino Fundamental, no Brasil, Nordeste, Maranhão e Imperatriz (2008 – 2013)

Ano	Taxa de Evasão			
	Brasil	Nordeste	Maranhão	Imperatriz
2008	4,9	8,2	4,8	5,7
2009	4,1	6,9	4	3,5
2010	3,5	5,9	3,9	3,8
2011	3,2	5,2	3,2	3,6
2012	3	5,2	3,2	2,7
2013	2,6	4,3	3,7	3,3

Fonte: INEP/MEC- Censo Escolar - (2008 a 2013)

Os dados da tabela 20 indicam que os alunos da rede estadual apresentaram melhores taxas de aprovação do que os da Região Nordeste em todos os anos da série, chegando a 2013, com 86,5% de aprovação para esse nível de ensino. No entanto, quando comparo os dados de aprovação no Ensino Fundamental do Maranhão com a taxa de aprovação do Brasil, o que percebo é que a partir de 2011, segundo ano da parceria da SEDUC/MA com o IAS, os indicadores de aprovação no Maranhão passaram a ser menores que as taxas do Brasil. Esse fenômeno acontece em todo o período de 2008 a 2013, quando analiso as taxas de aprovação dos alunos da rede estadual somente do município de Imperatriz com as taxas de aprovação do Brasil. Constatado, assim, que durante todo o período as taxas de aprovação de Imperatriz são bem inferiores à média nacional.

Em relação à taxa de reprovação – tabela 21 – observo que a rede estadual reduziu em 1,1% pontos percentuais a taxa de reprovação, enquanto o Brasil reduziu em 3,4%, enquanto Imperatriz aumentou em 0,3% a taxa de reprovação no ano de 2013, último ano da parceria com o IAS. É importante ressaltar que ainda conservamos altas taxas de repetência e que muito ainda precisa ser feito em termos de políticas educacionais para reverter esse quadro.

A tabela 22 permite comparar os indicadores de abandono dos alunos do Ensino Fundamental. Identifico que, em 2013, Brasil, Região Nordeste, Maranhão e Imperatriz, apresentaram, respectivamente, as seguintes taxas de abandono: 2,6%, 4,3%, 3,7% e 3,3%. De acordo com os dados, podemos perceber que os índices do Estado do Maranhão e da rede estadual em Imperatriz são mais altos em relação à taxa do Brasil.

É importante ressaltar que se extrair a média entre 2008 e 2013, é possível notar, respectivamente, um percentual de avanço na correção do abandono escolar da ordem de: 2,3%, 3,9%, 1,1% e 3,3%. Percebo que durante a parceria com o IAS ocorreu uma pequena variação para menos desse indicador na rede estadual.

A tabela 23, a seguir, traz para análise as matrículas do ensino médio.

Tabela 23 - REDE ESTADUAL: Matrículas no Ensino Médio, Estado do Maranhão e Município de Imperatriz (2008 – 2013)

Ano	Total	Nº Índice 1990=100	Est.	Nº Índice 1990=100	Munic.	Nº Índice 1990=100
2008	297.483	100,0	285.448	100,0	12.035	100,0
2009	281.771	-5,3	281.758	-1,3	12.919	-99,9
2010	292.913	-1,5	281.377	-1,4	11.536	-4,1
2011	286.629	-3,6	274.043	-4,0	12.586	4,6
2012	283.624	-4,7	272.762	-4,4	10.862	-9,7
2013	285.414	-4,1	274.639	-3,8	10.775	-10,5

Fonte: INEP/MEC – Asplan/SEDUC (2008 a 2013)

O exame da tabela 23 indica que o percentual de atendimento do ensino médio no estado sofreu gradativo decréscimo entre 2008 e 2013. De acordo com os dados, em 2013, a rede estadual apresentou perda de 3,8% das matrículas em relação ao ano de 2008. Em relação à matrícula da rede estadual no município de Imperatriz, observa-se queda acentuada, com redução na matrícula de 10,5%. De acordo com Alves (2011), o disposto nos textos legais que versam sobre as responsabilidades dos entes federados em matéria de manutenção e atendimento da educação, o Estado fica responsável prioritariamente pelo atendimento e manutenção do ensino médio em suas redes. No entanto, no Estado do Maranhão, os dados, em tela, revelam um processo inverso, pois, no decorrer de 2008 a 2013, a rede estadual reduziu sua capacidade de atendimento em 4,1.

Em estudo realizado por Alves (2011), o autor aponta que o Ensino Médio é ofertado em todos os municípios do Estado do Maranhão, pela rede estadual, e que em 2005, foi lançado um documento pela Secretaria de Estado da Educação intitulado “Educação no Estado do Maranhão: avanços, projetos e orientações para o ano letivo de 2006”. Esse relatório apresenta informações gerais sobre a educação básica do Estado do Maranhão, dentre elas pode-se destacar a expansão do ensino médio para os 217 municípios do Estado, até então inexistente. No entanto, o processo de universalização desse nível de ensino no Maranhão não considerou condições mínimas necessárias para uma política de aumento de demandas.

Os dados referentes aos indicadores de aprovação, reprovação e abandono do ensino médio estão presentes no conjunto de Tabelas 24, 25 e 26, a seguir. A partir dos dados faço uma triangulação dos percentuais apresentados entre o Brasil, a Região Nordeste, o Estado do Maranhão e o município de Imperatriz.

Tabela 24: MARANHÃO - Taxas de Aprovação do Ensino Médio, no Brasil, Nordeste, Maranhão e Imperatriz (2008 – 2013)

Ano	Taxa de Aprovação			
	Brasil	Nordeste	Maranhão	Imperatriz
2008	72,6	70,3	74,7	70
2009	73,7	72,4	77,1	73,5
2010	75,1	74,4	75,2	75
2011	75,2	74,3	75,5	76,4
2012	76,5	75,8	74,8	78,6
2013	78,1	77,6	75,8	77,5

Fonte: INEP/MEC- Censo Escolar-(2008 a 2013)

Tabela 25: MARANHÃO - Taxas de Reprovação do Ensino Médio, no Brasil, Nordeste, Maranhão e Imperatriz (2008 – 2013)

Ano	Taxa de Reprovação			
	Brasil	Nordeste	Maranhão	Imperatriz
2008	13,1	9,9	7,9	11,6
2009	13,5	9,6	8,1	12,5
2010	13,4	9,9	9	9,8
2011	14	10,9	9,7	10
2012	13,1	10,2	12,4	9
2013	12,7	11,6	12,5	11,9

Fonte: INEP/MEC- Censo Escolar - (2008 a 2013)

Tabela 26: MARANHÃO - Taxas de Evasão do Ensino Médio, no Brasil, Nordeste, Maranhão e Imperatriz (2008 – 2013)

Ano	Taxa de Evasão			
	Brasil	Nordeste	Maranhão	Imperatriz
2008	14,3	19,8	17,4	18,4
2009	12,8	18	14,8	14
2010	11,5	15,7	15,8	15,2
2011	10,8	14,8	14,8	13,6
2012	10,4	14	12,8	12,4
2013	9,2	10,8	11,7	10,6

Fonte: INEP/MEC- Censo Escolar - (2008 a 2013)

O exame da tabela 24 indica que, em 2008, o Estado do Maranhão apresentava taxa de 74,7% de aprovação, enquanto que no Brasil era de 72,6% e no Nordeste de 70,3%. Percebe-se, também, que os alunos da rede estadual do Maranhão apresentaram melhores taxas de aprovação do que os alunos do Brasil e Região Nordeste entre os anos de 2008 a 2011, pois nos anos de 2012 e 2013 a taxa de aprovação no ensino médio no Maranhão apresenta resultados abaixo dos índices do Brasil e do Nordeste. Vale destacar que em 2012 a rede estadual de Imperatriz teve uma taxa de aprovação de 78,6%, sendo a maior taxa da série.

Se comparadas as médias do período de 2008 a 2013 da taxa de aprovação no ensino médio, teremos os seguintes dados: Brasil (5,5%), Região Nordeste

(7,3%), Maranhão (1,1%) e Imperatriz (7,5%). A média da taxa de aprovação do ensino médio do estado foi de 1,1% no período, isso revela um retrocesso em relação aos outros entes federados, chegando a 2013 com 75,8%. Cabe ressaltar que nesse mesmo período a taxa de aprovação na rede estadual de Imperatriz cresceu cerca de 7,5%.

A taxa de reprovação, tabela 25, indica que a rede estadual aumentou em todos os anos da série, 2008 a 2013, a sua taxa de reprovação. É importante destacar que no ano de 2013 a taxa de reprovação desse nível de ensino foi a mais alta, chegando a 12,5% pontos percentuais. Esse dado representa um aumento de 4,6% em relação ao ano de 2008. Imperatriz, seguindo a mesma perspectiva também aumentou o índice de reprovação.

A tabela 26, apresenta os índices de evasão escolar dos alunos do ensino médio. Observa-se, em 2013, que o Estado do Maranhão e o município de Imperatriz, apresentaram, respectivamente, a seguinte taxa de abandono: 11,7% e 10,6%. Sobre a taxa de evasão nesse nível de ensino entre 2008 e 2013, ocorreu uma variação para melhor de 5,7%. No entanto, vale destacar que a parceria com o IAS para atender ao Ensino Médio só ocorreu no último ano da parceria, ou seja, 2013. Vale destacar que essas taxas são altas para a realidade educacional do Estado do Maranhão, que, ainda apresenta, conforme dados da tabela XX, um dos piores índices de analfabetismo do país.

O total de escolas da rede estadual de ensino do Maranhão, em 2009, ano inicial da parceria do governo do Maranhão com o IAS, era de 1.432 (hum mil, quatrocentos e trinta e duas) escolas. No entanto, em 2013, último ano da parceria com o IAS, o total de escolas da rede estadual passou para 1.123 (hum mil, cento e vinte e três) escolas. Cabe destacar que, durante todo o período em tela, o número de escolas da rede estadual do Maranhão mostra-se decrescente. Observa-se que, nesse período, houve uma redução expressiva de 309 (trezentos e nove) escolas estaduais, conforme pode ser observado na Tabela 27, a seguir.

TABELA 27 – MARANHÃO - Número de Escolas das Redes Estadual e Municipal (2009 - 2013)

ANOS	TOTAL DE ESCOLAS ESTADUAIS
2009	1.432

2010	1.424
2011	-
2012	1.233
2013	1.123

Fonte: EDUDATABRASIL/INEP

Ao verificar esse processo de redução do número de unidades escolares no Estado do Maranhão, um Estado de tantas necessidades educativas e sociais, perguntei para a Diretora de Educação da URE de imperatriz, representante da SEDUC, o que mudou na política educacional após a presença do programa GN10 ao longo desses cinco anos, ela respondeu que:

*[...] o programa GN 10 começou a nos dar essa visão, tanto é que, dentro da Unidade Regional através do Gestão Nota 10, através do Sistema SIAEP nós começamos a fazer uma otimização de espaço e de turmas dentro das escolas, nesse espaço de cinco anos quase seis anos que a nos estamos dentro da Unidade Regional tanto eu como o Gestor Augustin Noieto nós fizemos um enxugamento de escolas, hoje nos temos seis escolas a menos dentro da sede, seis não, sete com a última deste ano, nós tivemos o enxugamento de mais de 195 turmas e no entanto aumentamos no número de matrículas, as turmas deixaram de nos não termos hoje escola com 50 alunos, a turma o máximo de alunos é 45 com o mínimo de 15 a 20 dependendo da escola, do local que onde a escola as vezes não temos como oferecer, então, essa é uma situação também de melhoria que se vê que o próprio programa vem nos dar essa visão, porque da minha sala posso abrir o computador, eu clico dentro do sistema, eu dou uma olhada nos links e vejo porque eu tenho uma visão desse computador, eu tenho uma visão geral e eu sei que não tem como eles, nem uma escola camuflar esses dados. Porque eu tenho um supervisor que a casa cinco dias vai lá e verifica e *in loco*, então, além do sistema eu tenho essa visão *in loco* (Diretora de Educação da UREI).*

Na fala da Diretora de Educação da URE de Imperatriz fica evidente o processo de fechamento das escolas sob o discurso da “otimização de espaço e de turmas” e do “enxugamento de escolas”. Esse processo configura-se em uma repercussão do programa GN10 na realidade educacional do Maranhão. Nesse sentido, o que percebo é a efetividade das orientações/determinações do programa GN10 na política educacional do Estado do Maranhão.

O exame das tabelas 28 e 19, a seguir, possibilita analisar uma série de indicadores acerca da infraestrutura dos espaços escolares da rede pública de ensino do Maranhão e da possibilidade de acesso da população maranhense ao uso do computador.

No que diz respeito à quantidade de salas de diretoria escolar (espaço de trabalho do gestor escolar), percebi que no ano de 2009, a rede estadual contava com 1.076 (hum mil, e setenta e seis) salas de diretoria escolar. Esse total foi reduzido para 781 (setecentas e oitenta e uma) em 2013, apresentando uma perda de 295 (duzentos e noventa e cinco) salas de direção escolar (TABELA 28).

Nesse mesmo período, o número de sala de professores também apresentou uma grande redução, pois, em 2009, eram 797 (setecentos e noventa e sete) passando para 646 (seiscentos e quarenta e seis) em 2013, com uma diminuição total de 151 (cento e cinquenta e uma) salas de professores. Esse processo de otimização dos espaços é uma repercussão do programa GN10 a partir de sua política de gestão na rede estadual de ensino do Maranhão.

Ao comparar o total de escolas no ano de 2013, que é 1.123 (hum mil, cento e vinte e três) escolas com o total de salas de diretores 781 (setecentas e oitenta e uma) e com o quantitativo de salas de professores 646 (seiscentos e quarenta e seis), observa-se, respectivamente, que existe na rede estadual um total de 342 (trezentos e quarenta e duas) escolas sem sala de direção escolar e 477 (quatrocentos e setenta e sete) escolas sem sala de professores. Esse fenômeno indica o estado de precarização do espaço escolar na rede estadual do Maranhão e como essas repercussões do programa GN10 afetam a estrutura administrativa e pedagógica da educação no Estado.

Ainda observando os dados da tabela 28, se verifica o crescente aumento de salas de recursos multifuncionais para alunos da educação especial – AEE. Em 2013, esse número somou 93 (noventa e três) salas de AEE, com um aumento em relação ao ano de 2009 de 78 (setenta e oito) salas. Apesar do avanço, o número ainda é tímido. Os dados indicam que entre 2009 e 2013 houve uma redução de 69 (sessenta e nove) bibliotecas nas escolas do Estado. Esses dados revelam uma situação de descaso com a escola pública, visto que, na contramão do processo educativo, o governo do Maranhão vem fechando escolas e bibliotecas nas escolas. Um Estado com uma demanda de analfabetos, ainda, tão expressiva e com uma série de implicações na oferta da educação básica.

Ressalto, ainda, que, no ano de 2013, a redução do número de laboratório de informática em relação ao ano de 2009 foi de 118 (cento e dezoito) laboratórios a menos nas escolas estaduais do Maranhão. Essa redução compromete de forma acentuada o acesso de muitos alunos da rede estadual às tecnologias. Pois, de acordo com os dados do PNAD (2013), observados na tabela 29, a seguir, cerca de 79,1% dos moradores em domicílio do Estado não possuem microcomputador. Dentre os 20,9% que possuem microcomputador somente um pequeno percentual de 15,8% têm acesso à internet.

O exame da tabela 28 mostra que, em 2013, a rede estadual de ensino do Maranhão contava com cerca de 77 (setenta e sete) banheiros fora das escolas; somente 353 (trezentos e cinquenta e três) banheiros adaptados e 274 (duzentos e

setenta e quatro) escolas com dependências e vias adequadas para alunos com deficiência ou mobilidade reduzida; 93 (noventa e três) escolas possuíam refeitórios; cerca de 159 (cento e cinquenta e nove) escolas não tinham pátio coberto. É importante destacar que, em 2013, um total de 172 (cento e setenta e duas) escolas não apresentavam nenhuma das dependências aqui descritas. Diante desse quadro, observa-se que as escolas da rede estadual do Maranhão, no período da parceria com o IAS, passaram por um processo de extinção de espaços administrativos e pedagógicos.

Neste capítulo analisei o quadro de acentuadas necessidades educacionais e sociais que vive a população maranhense. Isso reforça o discurso posto pelo capital da inoperância do espaço público na efetivação de suas políticas educacionais. Assim, cada vez mais, se absorve o discurso ideológico da intervenção do privado na condução e oferta das políticas educativas através de receituários de sucesso como o propagado pela pelo programa GN10.

Assim sendo, sob a lógica da parceria público/privada, a política de educação na rede estadual passou por um processo de reforma que deixou muitas repercussões para a realidade de um Estado com tantas carências sociais e educacionais como é o Maranhão.

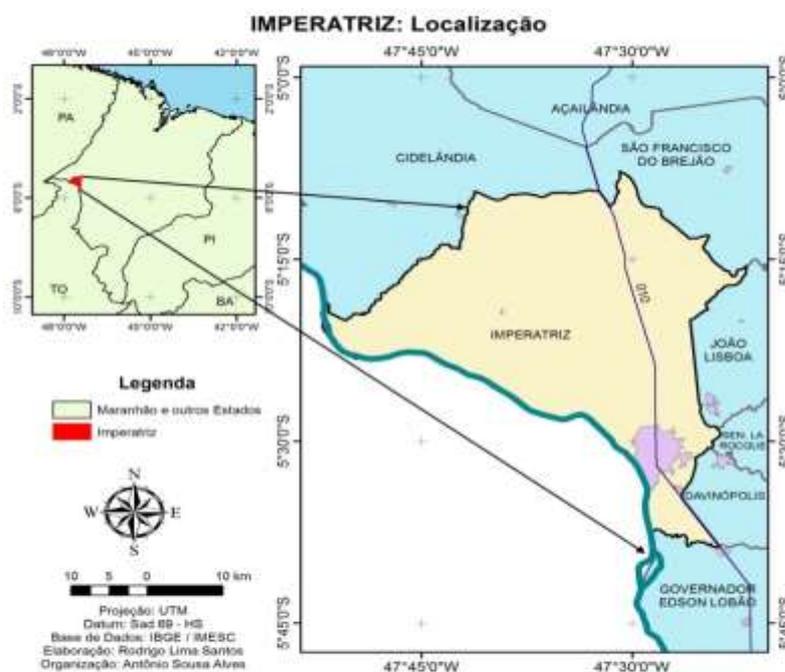
CAPÍTULO V – A PARCERIA PÚBLICO/PRIVADA NA REDE ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE IMPERATRIZ/MA: REPERCUSSÕES DO PROGRAMA GN10 COMO ESTRATÉGIA DA GESTÃO GERENCIAL NA EDUCAÇÃO

Este capítulo apresenta os resultados do estudo de campo e analisa as repercussões da implementação do programa GN10 na rede estadual de ensino de Imperatriz/MA a partir de duas escolas pesquisadas. Em um primeiro momento faço a caracterização política, econômica, social e educacional do município tendo por base os dados coletados junto ao IBGE e PNUD. Somaram-se a esse processo as análises dos dados educacionais coletados junto ao INEP, SEDUC/MA e o resumo estatístico das escolas. Traz, também, as entrevistas que fiz com os representantes da educação estadual na URE de Imperatriz e nas duas escolas pesquisadas. Faço, ainda, uma triangulação entre as falas dos entrevistados com o referencial teórico que ilumina nossas análises, de forma a perceber as estratégias da gestão gerencial e suas implicações para a gestão democrática nas categorias (participação e autonomia).

5.1 CONHECENDO O MUNICÍPIO DA PESQUISA: CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS, ECONÔMICAS, SOCIAIS E EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ/MA

O município de Imperatriz que é Sede da Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense e a segunda cidade mais populosa do Estado do Maranhão contando atualmente com uma população de 247.505 habitantes.

A figura 05, a seguir, apresenta a localização do município de Imperatriz.

Figura 05: Mapa do Município de Imperatriz

Fonte: elaborado pelo autor.

De acordo com o IBGE Imperatriz ocupa uma área de 1.368,987 km², se estende pela margem direita do rio Tocantins, é atravessada pela Rodovia Belém-Brasília, situando-se na divisa com o Estado do Tocantins, faz divisa ao Norte com os municípios de Cidelândia e São Francisco do Brejão; ao Sul com Governador Edison Lobão; à Leste com João Lisboa, Senador La Rocque e Davinópolis e à Oeste com os municípios tocantinenses de São Miguel do Tocantins, Praia Norte, Augustinópolis e Sampaio (IBGE, 2012).

Nessa perspectiva, Imperatriz se destaca como o maior entroncamento comercial, energético e econômico do Estado, sendo ainda o segundo maior centro econômico, político e cultural do Maranhão assumindo um posicionamento estratégico para o desenvolvimento econômico entre a soja de Balsas, no Sul do

Maranhão, a extração de madeira na fronteira com o Pará, a siderurgia em Açailândia e também na produção de energia e celulose com a implantação da hidroelétrica de Estreito e da fábrica da Suzano Papel e Celulose em Imperatriz (IBGE, 2012).

A população do município ampliou-se, entre os Censos Demográficos de 2000 e 2010, à taxa de 0,72% ao ano, passando de 230.451 para 247.505 habitantes. Essa taxa foi inferior àquela registrada no Estado, que ficou em 1,54% ao ano, e inferior a cifra de 1,08% ao ano da Região Nordeste.

O Índice de Desenvolvimento Humano – IDHM de Imperatriz foi de 0,731, em 2010, o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto dentro das taxas estabelecidas (IDHM entre 0,700 e 0,799 = IDH alto). A dimensão que mais contribuiu para o IDHM do município foi a Longevidade, com índice de 0,803, seguida de educação, com índice de 0,698, e de renda, com índice de 0,697, conforme observa-se, na tabela 29, a seguir.

TABELA 29: IDHM de Imperatriz

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL E SEUS COMPONENTES - IMPERATRIZ – MA			
	1991	2000	2010
IDHM EDUCAÇÃO	0,259	0,465	0,698
% de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo	27,52	39,36	61,72
% de 5 a 6 anos frequentando a escola	54,97	93,20	97,30
% de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental	24,72	61,16	89,32
% de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo	13,29	30,45	62,18
% de 18 a 20 anos com ensino médio completo	7,31	17,04	48,07
IDHM LONGEVIDADE	0,593	0,712	0,803
Esperança de vida ao nascer (em anos)	60,57	67,74	73,17
IDHM RENDA	0,570	0,623	0,697
Renda per capita (em R\$)	278,01	386,04	613,87

Fonte: PNUD, IPEA e FJP

Ainda de acordo com a tabela anteriormente apresentada, foi possível perceber que, entre 2000 e 2010 o IDHM apresentou um significativo aumento, passou de 0,591 em 2000 para 0,731 em 2010, apontando uma taxa de crescimento na ordem de 23,69%. Cabe ressaltar que nesse período a distância entre o IDHM do município e o limite máximo do índice, que é 1, foi reduzido em 65,77%. Nesse período, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,233), seguida por Longevidade e por Renda.

Entre 1991 e 2000 o IDHM passou de 0,444 em 1991 para 0,591 em 2000 - uma taxa de crescimento de 33,11%. O hiato de desenvolvimento humano foi reduzido em 73,56% entre 1991 e 2000. Nesse período, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,206), seguida por Longevidade e por Renda. Imperatriz ocupa a 993ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros segundo o IDHM. Nesse ranking, o maior IDHM é 0,862 (São Caetano do Sul – SP) e o menor é 0,418 (Melgaço – PA).

Apesar dos dados revelarem significativos avanços, os dados do Censo IBGE 2010 apontaram que, no município de Imperatriz, 10.322 (dez mil trezentas e vinte e duas) pessoas encontravam-se em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda domiciliar *per capita* abaixo de R\$ 70,00 (setenta reais). Isto significa que 4,2% da população municipal vivia nesta situação. Do total de extremamente pobres, 1.292 (hum mil duzentos e noventa e duas) pessoas, isto é, 12,5% viviam no meio rural e 9.030 (nove mil e trinta pessoas) (87,5%) no meio urbano.

5.2 REPERCUSSÕES DA PARCERIA PÚBLICO/PRIVADA: O CENÁRIO DE DUAS ESCOLAS ESTADUAIS DE IMPERATRIZ/MA A PARTIR DA POLÍTICA DE GESTÃO DO PROGRAMA GN10 DO INSTITUTO AYRTON SENNA

Esta seção analisa as repercussões da parceria público/privada para a gestão escolar na rede estadual de ensino de Imperatriz. Inicialmente apresento as escolas campo dessa pesquisa em seus aspectos físicos e pedagógicos. Em um segundo momento caracterizo os sujeitos da pesquisa e, posteriormente, analiso a

dinâmica com que o programa GN10 inseriu mecanismo da gestão gerencial nas duas escolas pesquisada.

5.2.1 As escolas campos de pesquisa da rede estadual de Imperatriz/MA: repercussões da política de gestão do programa GN10

A partir da seleção das duas escolas, foi possível dar início à captura das informações que possibilitaram a elaboração da etapa descritiva da pesquisa, que se realizou no segundo semestre de 2013 e primeiro semestre de 2014. Nesta etapa, inicialmente, foram levantados dados com vistas a organizar um perfil de cada escola considerando aspectos como: dados de identificação, composição da equipe de direção da escola, estrutura física, organização do trabalho pedagógico, espaços de democracia e participação no cotidiano da escola e, por fim, a análise das experiências identificadas na gestão escolar. Tais informações foram coletadas também a partir de observação na ocasião em que apliquei as entrevistas com os diretores das escolas.

As duas escolas da rede estadual de Imperatriz, que tomei como campos deste estudo, apresentam realidades distintas e ao mesmo tempo carregadas de similaridades, tanto no aspecto organizacional como no pedagógico. Com a intenção de manter o anonimato das instituições e dos sujeitos onde a pesquisa foi realizada utilizaremos a denominação de **Escola A** e **Escola B** para melhor entendimento do lugar de onde estamos falando. A seguir, será apresentada uma breve caracterização das escolas pesquisadas.

i. Escola A: caracterização histórica, social e educacional

A **Escola A** foi fundada em 29 de outubro de 1987 na gestão municipal do prefeito José de Ribamar Fiquene. Em junho de 1994, foi estadualizada e reconhecida como escola de 1º e 2º Graus pela Resolução do CEE nº 1.3933/94. A escola possui uma área total de 22.500 metros quadrados. Seu prédio é amplo e formado por um andar térreo e um primeiro andar. Atualmente, a Escola oferece ensino médio regular nos turnos matutino e vespertino, que são os dois horários em

que a escola está aberta à comunidade. Vale destacar que a escola não possui condições de acessibilidade para cadeirantes.

A **Escola A** está localizada em um bairro próximo ao centro da cidade e atende a uma população extremamente carente. Em termos de estrutura física, apresenta as seguintes características: uma sala de direção com um bom espaço físico, porém muito precário em relação às condições de conforto pois não tem climatização e as janelas precisam ficar abertas para que haja ventilação; uma sala de direção adjunta e uma secretaria; dez salas de aula funcionando com espaço amplo, porém com um aspecto degradante em termos de conservação e precária climatização pois as centrais de ar estão todas queimadas e sem funcionar; uma cantina e uma cozinha inadequada às condições de trabalho e higiene, pois apresenta-se suja e com móveis velhos e quebrados sem as mínimas condições para o preparo da merenda escolar; um refeitório amplo, no entanto sem mesas nem cadeiras e por isso sem a mínima condição de conforto para os alunos, que fazem o lanche nos corredores e pátio da escola; uma sala de professores sem climatização; um auditório sem as condições específicas para realizar atividades com alunos, pais e professores, pois não apresenta estrutura física adequada e nem mobílias; um laboratório de informática com computadores velhos e quebrados onde poucos estão funcionando e sem acesso à internet; um pequeno laboratório de ciências em precárias condições de uso; oito banheiros: 04 para alunos, 02 para funcionários, 01 na secretaria e 01 no vestuário da quadra esportiva, sendo que nenhum deles apresenta adaptação para pessoas com deficiência; uma quadra esportiva não coberta em péssimas condições de uso para as atividades físicas e esportivas dos alunos; uma sala de tv e vídeo com pouco espaço para atividade pedagógica; uma sala de arquivo morto com aspecto sujo e abandonado; uma sala de depósito com aspecto de abandono e um amplo pátio coberto usado para recreação dos alunos.

No que se refere ao quadro de funcionários, a escola conta com um total de sessenta e três servidores, sendo: um diretor geral, uma diretora adjunta, uma secretária, duas coordenadoras pedagógicas e um agente administrativo, quarenta e cinco professores, um funcionário administrativo, duas auxiliares operacionais, um

auxiliar de secretaria, duas auxiliares de biblioteca, duas auxiliares de serviços gerais e cinco vigias.

Um aspecto importante a ser destacado em relação à **Escola A**, refere-se ao provimento do cargo do diretor. Como é uma prática instituída no Estado do Maranhão a escolha do diretor escolar é uma indicação política e segue a critérios partidários e pessoais. De acordo com o diretor [A] ao ser escolhido e encaminhado para assumir a gestão da Escola recebeu a seguinte instrução da diretora de educação: “você não é tapado, você sabe trabalhar. Entendeu? Se vira! E eu estou até hoje me virando. Ser gestor de escola pública nos moldes que a SEDUC quer que a gente faça no Maranhão é desgastante, é muito desgastante [...]”. Esta fala revela o quanto a política de indicação, permeada pelos aspectos políticos do patrimonialismo, é forte na gestão escolar da rede estadual do Maranhão. Nesse sentido, a SEDUC/MA não contempla a valorização dos princípios da gestão democrática, pois elimina a possibilidade de escolha dos diretores escolares pela própria comunidade escolar.

De acordo com Paro (2011),

As eleições diretas para diretores têm sido, historicamente, uma das modalidades tidas pelos movimentos sociais e, particularmente, pelo movimento de professores como uma das formas mais democráticas, apesar de se apresentar também como uma grande polêmica. A defesa dessa modalidade vincula-se à crença de que o processo implica uma retomada ou conquista da decisão sobre os destinos da gestão (PARO, 2011, p.102).

Ainda para Paro (2011) “embora as eleições se apresentem como um legítimo canal na luta pela democratização da escola e das relações sociais mais amplas”, elas não podem ser colocadas como a única possibilidade de exercício democrático. O autor ainda chama a atenção para “as limitações do sistema representativo numa sociedade de classes, assentada em interesses antagônicos e irreconciliáveis”. Assim, entendo, de acordo com Paro (2011) que não podemos impulsionar à eleição de diretores “por si só, a garantia da democratização”, mas sim, que sem esse processo fica cada vez mais difícil o exercício democrático no espaço escolar.

Na **Escola A**, o planejamento de ensino é feito mensalmente. De acordo com o diretor [A] esse processo já era feito assim bem antes da implementação do programa GN10. Nesse sentido, não foi relatada nenhuma mudança importante no processo de elaboração e execução do planejamento na escola. Quando perguntei a ele sobre as possíveis mudanças com a presença do programa GN10 ele respondeu que “não mudou muita coisa não” e completou “eu acho que a gente já fazia tão bom, pois as coordenadoras pedagógicas sempre trazem um texto para reflexão”. Relatou, ainda, que no momento do planejamento são colocadas várias questões acerca dos aspectos pedagógicos do cotidiano escolar.

Na concepção da gestão gerencial o diretor da escola é tratado como um gerente e dentre suas capacidades e qualidades está a de liderança em agregar valores e estabelecer parcerias com a comunidade escolar com o objetivo de alcançar metas previamente planejadas. Nesse sentido, o ato de gerenciar é o de potencializar recursos e meios para a operacionalização da escola. Assim, os diretores escolares, na lógica do programa GN10, devem ser gerentes ativos na tomada de decisões e na resolutividade dos problemas da escola.

Um dos espaços que apresenta o processo de participação da comunidade na escola é o Colegiado Escolar. No entanto, o que percebo a partir do relato do diretor da **Escola A**, é uma fragilidade na construção e na ação efetiva do Colegiado Escolar. Assim, quando indagado sobre a atuação do Colegiado Escolar, a partir da implementação e execução do programa GN10, o diretor [A] respondeu que:

O Colegiado Escolar aqui na escola eu praticamente só tenho uma professora e uns dois alunos que fazem parte do colegiado e participam. Às vezes a gente faz algumas reuniões aqui na escola. O colegiado é uma coisa que não tem remuneração. As pessoas não abraçam com firmeza porque é uma coisa gratuita. Até os professores que fazem parte do colegiado às vezes faltam. É um colegiado que é quase doze pessoas, você faz a reunião com quatro/cinco. O colegiado é só pra assinar papel (Diretor A)

Compreendo que a construção de uma escola democrática parte de um projeto em que a participação ativa de alunos e professores seja uma construção coletiva e que esse processo deva ser construído a partir de algumas estratégias de democratização. A escola precisa desenvolver estratégias de acolhimento, conquista

e envolvimento da comunidade escolar com a finalidade de criar a cultura de pertencimento e de estabelecer o compromisso com um projeto político de escola de qualidade que objetive a emancipação dos sujeitos e democratização da educação.

No caso da **Escola A** a participação dos alunos e professores não acontece de forma regular e isso fragiliza a identidade do Colegiado Escolar. Vale ressaltar que nesta Escola não há convocatória para a reunião do Colegiado Escolar e nem publicação das decisões tomadas nas reuniões.

O Colegiado Escolar exerce uma função importante nas relações de democratização e participação no espaço escolar. Para Abranches (2006) os colegiados,

[...] têm possibilitado a implementação de novas formas de gestão [...] em que todos participam dos processos decisórios e de acompanhamento, execução e avaliação das ações nas unidades escolares, envolvendo as questões administrativas, financeiras e pedagógicas. Não se trata de co-gestão. O diretor ainda é a autoridade responsável pela escola e tem o apoio do colegiado nas decisões essenciais das atividades e projetos da unidade escolar, em seus vários níveis (ABRANCHES, 2006,p.54).

Os dados que tratarei, a seguir, apresentam a dinâmica da política de educação a partir da implementação e execução do programa GN10 nas escolas estaduais de Imperatriz. Para tanto, resgato os mesmos indicadores que já foram analisados no capítulo anterior, quando foi apresentado um conjunto de informações acerca da realidade educacional do Estado do Maranhão e sua possível triangulação com os indicadores da Região Nordeste e do Brasil.

A tabela 30, a seguir, traz para análise as taxas de aprovação, reprovação e evasão no ensino fundamental da primeira escola que se efetivou a pesquisa, denominada aqui de **Escola A**, no período de 2008 a 2013.

Tabela 30: Escola A - Taxa de Aprovação, Reprovação e Abandono no Ensino Fundamental (2008 – 2013)

Ano	Aprovação	Reprovação	Abandono
2008	83,1	11,9	5,0
2009	81,4	17,7	0,9
2010	75,6	19,9	4,5
2011	77,7	18,5	3,8
2012	82,1	12,2	5,7
2013	-	-	-

Fonte: INEP/MEC- Censo Escolar (2008 a 2013)

Os dados da tabela 30 indicam que os índices da aprovação dos alunos da **Escola A**, tiveram progressiva redução entre todos os anos no período de 2008 a 2012, no qual foi desenvolvido o programa GN10. O ano de 2010 apresentou a pior taxa de aprovação, com apenas 75,6% de aprovação. Quando cruzamos essas taxas com os resultados de aprovação demonstrados na Tabela 20, observa-se, também em 2010, os seguintes valores: Brasil (85,3%), Nordeste (80%), Maranhão (86,1%) e Imperatriz (82,2). É importante destacar que o percentual de aprovação da **Escola A** está bem abaixo das taxas registradas entre os entes federados, chegando a revelar uma diferença negativa de aprovação em relação ao Brasil de 9,7% e do Maranhão de 10,5% que, em 2012, a taxa de aprovação não ultrapassou 82,1%, sendo menor do que o percentual de aprovação do ano de 2008, que era de 83,1%.

Os dados indicam também, que na **Escola A** a taxa de reprovação oscilou sempre para mais em todos os anos de 2008 a 2012. Cabe ressaltar que o maior índice de reprovação observado foi de 19,9% no ano de 2010, enquanto que no Brasil a taxa foi de 11,2%, no Maranhão 10% e no município de Imperatriz a taxa foi igual a 14% (tabela 21). Observa-se que o índice de reprovação da Escola A aumentou em 8,0% no ano de 2010, segundo ano da parceria com o IAS, em relação ao ano de 2008, quando o IAS ainda não se fazia presente nas escolas da rede estadual via programa GN10. É importante ressaltar que os índices de reprovação ainda são significativos dentro da escola, pois no ano de 2012, apresentou taxa de 12,2.

O exame da tabela 30 também revela o percentual de alunos do ensino fundamental que abandonaram a **Escola A**. Está claro que, durante o período de 2008 a 2012, houve uma oscilação na taxa de abandono na Escola. No entanto, nesse mesmo período, o processo da evasão escolar foi progressivamente diminuindo, no Brasil, na Região Nordeste, no Estado do Maranhão e Imperatriz. Os dados, em tela, indicam ainda que ali, em 2012, a taxa de evasão foi de 5,7%, sendo maior do que a taxa de 2008. Quando esse percentual da escola no ano de 2012 é comparado com as taxas de evasão escolar do Brasil, da Região Nordeste, do Maranhão e de Imperatriz – tabela 22, que tiveram, respectivamente, os índices de 3%, 5,2%, 3,2% e 2,7%, resulta que os níveis de abandono da **Escola A** estão muito acima dos índices das médias observadas entre os entes federados.

O percentual de aprovação, reprovação e abandono no ensino médio da **Escola A** pode ser analisado a partir do conjunto de informações da tabela 31, a seguir.

Tabela 31: Escola A - Taxa de Aprovação, Reprovação e Abandono no Ensino Médio (2008 – 2013)

Ano	Aprovação	Reprovação	Abandono
2008	70,3	8,5	21,2
2009	67,7	6,6	25,7
2010	76,2	8,5	15,3
2011	77,5	7,8	14,7
2012	75,2	8,1	16,7
2013	75,8	11,7	12,5

Fonte: INEP/MEC- Censo Escolar (2008 a 2013)

O exame da tabela 31 mostra que a taxa de aprovação do ensino médio na **Escola A** apresentou maior índice de crescimento no ano de 2011, chegando a 77,5%. Isso indica um percentual 5,6% de crescimento em relação à taxa de aprovação de 2009 que foi de 67%. No entanto, é possível perceber também que os alunos do ensino médio da **Escola A** apresentaram índices de aprovação bem inferiores, em 2013, aos resultados obtidos pelos alunos do Brasil e Região Nordeste (Tabela 24), que foram, respectivamente de 78% e 77,6%. Vale destacar, também, que ainda em 2013, a média da escola foi a mesma da rede estadual do Maranhão de 75,8%.

Um outro indicador demonstrado pela tabela 31 é a taxa de reprovação. No ano de 2008, antes da parceria do IAS com o governo do Maranhão, o percentual de reprovação era de 8,5% e, em 2013 o percentual de reprovação foi de 11,7% na escola, ocorrendo um aumento de 3,2% na taxa de reprovação. Cabe destacar que o ano de 2013, último ano da parceria com o IAS na implantação do programa GN10, os indicadores de reprovação aumentaram em relação ao ano de 2008.

A tabela 31 apresenta, também, os índices de evasão escolar dos alunos do ensino médio da **Escola A** que, em 2013, registrou uma taxa de evasão de 12,5%. Esse percentual representa um avanço considerável em relação ao ano de 2008, quando o índice de evasão na Escola, no ensino médio, era de 21,2%. Percebe-se que nesse período houve uma redução de 8,7% na taxa de abandono escolar.

No entanto, é importante destacar que, essa significativa redução de 8,5% na taxa de evasão escolar, no ensino médio, não é mérito do programa GN10 do IAS, pois, esse nível de ensino só passou a ser acompanhado/controlado gerencialmente pela metodologia do programa GN10 a partir de 2013, ou seja, no último ano da parceria. Ainda cabe destacar que, em 2013, o índice de evasão no Brasil, Região Nordeste, Estado do Maranhão e no município de Imperatriz, foram respectivamente: 9,2%, 10,8%, 11,7% e 10,6% (tabela 26), bem inferiores à taxa apresentada pela **Escola A**. Os dados indicam que a taxa de evasão da Escola foi 3,3% maior do que a taxa do Brasil.

Os dados indicam que durante a vigência do programa GN10 a **Escola A** apresentou índices educacionais piores que os dados educacionais antes da parceria do governo do Maranhão com o IAS. Apesar do discurso oficial do IAS que promete atingir metas de eficiência e eficácia nos índices educacionais através de uma gestão gerencial, o que percebo na realidade da **Escola A** é uma fragilidade na construção da qualidade social da educação, cujos objetivos e metas devem expressar não apenas os resultados quantitativos dos índices educacionais, mas, sobretudo, revelar indicadores qualitativos da educação.

ii. **Escola B:** caracterização histórica, social e educacional

A **Escola B** foi fundada em 1976 e, em março de 1986 foi reconhecida como escola de 1º Grau de acordo com a Resolução do CEE nº 933/86. E a partir de então passou a ser Escola Municipal de 1º Grau. No ano de 1994 a escola [B] foi estadualizada pelo então governador do Estado do Maranhão José Ribamar Fiquene e posteriormente passou a ser Unidade Integrada de Ensino de acordo com a Resolução do CEE nº 210/96.

Nos anos de 2001 e 2002 a **Escola B** fez parte do programa “Viva Educação” implantado pela então Governadora do Estado Roseana Sarney. Ainda em 2002 a passou a ofertar o ensino médio regular com autorização através da Resolução do CEE nº 82/2000. Atualmente a Escola oferece ensino médio regular autorizado pela resolução do CEE nº 151/06 e Educação de Jovens e Adultos – EJA de acordo com a Resolução do CEE nº 117/2010. Está localizada em um grande bairro da periferia distante do centro da cidade e atende a uma população extremamente carente. Funciona nos três turnos, com a seguinte organização acadêmica: nos turnos matutino e vespertino com oferta do ensino médio regular e no noturno com oferta do ensino médio regular e educação de jovens e adultos.

A estrutura física da **Escola B** possui as seguintes características: uma secretaria conjugada a uma sala da diretoria separada apenas por uma divisória de madeira, pois o espaço é pequeno e não possibilita uma sala ampla para as atividades da equipe gestora; seis salas de aula com espaço relativamente pequeno, porém com um aspecto aconchegante em termos de limpeza e climatização; uma cantina com depósito em precária condição de funcionamento, pois além do espaço ser muito pequeno não apresenta as condições de higiene e mobília necessária para a produção da merenda escolar; dois banheiros para alunos adaptados para pessoas com deficiência; um pátio pequeno onde os alunos demarcam o chão com tinta para praticar uma atividade esportiva denominada de *badminton*, pois a escola não possui quadra esportiva. Entretanto, de acordo com a diretora [B], os alunos praticam a atividade física no espaço de um antigo prédio do Estado antes abandonado; uma área de estacionamento de bicicletas interna bem pequena; uma biblioteca com espaço para quatro mesas de quatro cadeiras, mas com um

excelente acervo de livros; uma pequena sala de professores com uma mesa de seis cadeiras, televisão e geladeira; um laboratório de informática com aproximadamente vinte computadores conectados à internet e de uso dos alunos e professores.

No que diz respeito ao quadro de funcionários, a escola conta com um total de cinquenta e seis servidores, sendo: uma diretora geral, uma diretora adjunta, uma secretária, duas coordenadoras pedagógicas e um agente administrativo, trinta e seis professores, um secretário, um funcionário administrativo, duas auxiliares operacionais, um auxiliar de secretaria, duas auxiliares de biblioteca, duas auxiliares de serviços gerais e cinco vigias.

A estrutura organizacional da escola, seja ela de grande ou pequeno porte, congrega espaços funcionais que, articulados e integrados entre si, materializam um ambiente sistêmico que contempla as ações desencadeadas pela escola, distribuídas em duas vertentes básicas: administrativa e pedagógica. O diretor desenvolve suas funções predominantemente organizativas, imbricadas num contexto educativo, promovendo a interrelação entre todos os setores da escola. Esta relação das questões administrativas com as pedagógicas se dá de maneira tão constante, que alguns autores associam os procedimentos desempenhados pelos diretores no desenvolvimento de suas tarefas aos modelos gerenciais utilizados nas organizações. É cada vez mais comum deparar-se com termos como qualidade, eficiência, eficácia e produtividade no âmbito da escola.

A diretora [B] foi escolhida e nomeada para o cargo pelo Secretário de Educação do Estado do Maranhão. O Estado do Maranhão na contramão do que do movimento da democracia na educação e das conquistas da Constituição Federal de 1988 e da LDB 9.394/96, tem, historicamente utilizado das velhas práticas clientelistas e patrimonialistas, já indicadas no referencial teórico da nossa pesquisa, para indicar pelos mecanismos políticos os diretores das escolas públicas estaduais.

Para Adrião (2006),

Desde o início da década de 1980, no Brasil, a reivindicação por eleição de diretores foi defendida por educadores e sindicatos como meio para a

superação de práticas clientelistas na indicação dos dirigentes de escola, coo forma de romper com a lógica meritocrática dos concursos públicos que prescindiam da opinião de usuários e funcionários para a escolha do diretor de escola; ou, ainda, como maneira de superar o modelo de organização e gerência do trabalho presente nas escolas, o qual se pautava a lógica hierárquica e, portanto, centralizadora dos processos decisórios das organizações burocráticas (ADRIÃO, 2006, p. 56).

Segundo Paro (2008), o processo democrático da escola só é viável a partir da efetiva tomada de decisões por parte do poder público que contemplem “políticas públicas que se ocupem da melhoria da qualidade e da democratização das relações na escola [...] e da necessária generalização de processos eletivos para escolha dos dirigentes escolares” de forma democrática (PARO, 2008, p.06).

A construção do planejamento da escola, de acordo com a Diretora [B], dá-se regularmente de forma mensal. Os professores fazem o planejamento com o acompanhamento da diretora adjunta. Cabe à diretora geral cuidar da parte administrativa e financeira da escola. De acordo com seu relato,

O programa GN10 nos ajuda a melhorar o trabalho administrativo, o gerencial, apesar de não esquecer do pedagógico que é importante. Mas o que eu vejo é que todos os gestores não têm mais tempo para o pedagógico [...] a gente precisaria de mais tempo, muito mais. [...] eu tenho aqui 70% do meu tempo pro administrativo e 30% pro pedagógico (*sic*).

Reforça essa perspectiva a fala da Diretora de Educação da URE de Imperatriz, quando afirma:

O Gestor Geral cuida mais da parte administrativa por que precisa ter uma visão de um todo. O Gestor Adjunto fica mais direto com a parte pedagógica. E, ainda tem um suporte pedagógico dado pelos Supervisores tanto para o Gestor Adjunto quanto para o Coordenador da Escola.

Essa dinâmica de centralização e compartimentalização das atividades da gestão escolar são características de uma escola centralizadora que não cumpre os elementos da gestão democrática. Há no discurso das entrevistadas uma nítida defesa dos mecanismos de gestão gerencial disseminados pelo programa GN10.

O que percebo, a partir do exposto, é que o programa GN10 introduz o pareço à lógica de ações do tipo gerencial, as quais promovem o controle como prática de gestão e subordinam a educação a objetivos quantitativos e econômicos,

de produtividade e competitividade, por meio dos discursos de qualidade e da excelência próprias do mercado.

O conjunto de informações apresentados pela tabela 32, a seguir, nos permite conhecer os dados educacionais da **Escola B**.

Tabela 32: Escola B - Taxa de Aprovação, Reprovação e Abandono no Ensino Fundamental (2008 – 2013)

Ano	Aprovação	Reprovação	Abandono
2008	84,1	9,2	6,7
2009	86,6	10,3	3,1
2010	90,7	8,7	0,6
2011	91,5	7,2	1,3
2012	86,2	10,3	3,5
2013	85,4	10,6	4

Fonte: INEP/MEC- Censo Escolar (2008 a 2013)

O exame da tabela 32 revela que os índices da aprovação dos alunos da Escola [B], apresentaram progressivo aumento entre 2008 e 2013. Vale destacar que entre todos os anos os maiores índices foram percebidos em 2010 e 2011, sendo respectivamente, 90,7% e 91,5%. Mas, quando observado o percentual de aprovação, em 2013, esse valor só chega a 85,4%, representando um crescimento de, somente, 1,3% em relação a 2008. Quando cruzamos a taxa de aprovação da Escola-B com os resultados de aprovação da **Escola A**, demonstrados na Tabela 30, observa-se, que no ano de 2010, a Escola-B apresentou aumento de 15,1% na taxa de aprovação em relação àquela escola. Nota-se, também, que o índice de aprovação da **Escola B**, em 2013, acompanhou a média apresentada pelo Brasil (85,3%) e Maranhão (86,1%), indicando um aumento em comparação com os dados de Imperatriz (82,2).

Os dados indicam, ainda, que na **Escola B**, a taxa de reprovação oscilou para mais e para menos em todos os anos de 2008 a 2013. No entanto, é significativo o percentual de reprovação, em 2013, com uma taxa de 10,6%, enquanto que no ano de 2008, essa taxa foi de 9,2%. Assim, percebe-se um aumento de 1,4% na taxa de reprovação, enquanto que no Brasil a taxa foi de 9,4%, no Maranhão 9,8% (tabela 21).

A tabela 32 revela que, em 2010, o percentual de alunos do ensino fundamental que abandonaram a **Escola B**, foi de 0,6%. Se comparado com 2008, temos uma redução de 6,1% na taxa de evasão escolar. É importante destacar, que no ano de 2010, a parceria com o IAS foi suspensa por um semestre, ou seja, os resultados apresentados não se configuram em mérito do programa GN10. Observe-se que, durante o período de 2008 a 2013, houve uma redução na taxa de abandono na Escola-B. Esse fenômeno de redução da evasão na **Escola B** não foi um fato isolado, pelo contrário, acompanhou o processo de redução da evasão escolar vivenciado no Brasil, na Região Nordeste, no Estado do Maranhão e em Imperatriz (tabela 22).

Em 2008, o percentual de aprovação, do ensino médio, na **Escola B**, era de 63% passando para 82,6% em 2012. Nota-se um crescimento de 19,6% na aprovação desse nível de ensino nesse período. Cabe ressaltar que, entre 2008 e 2012, o ensino médio não estava inserido no acompanhamento do programa GN10, pois a parceria era pra acompanhamento somente das escolas de ensino fundamental do Estado. No entanto, quando, em 2013, o ensino médio foi inserido para acompanhamento pelo programa GN10, o que podemos perceber é uma redução na taxa de aprovação em relação a 2012 na ordem de 1%, conforme revela o conjunto de informações da tabela 33, a seguir.

Tabela 33: Escola B - Taxa de Aprovação, Reprovação e Abandono no Ensino Médio (2008 – 2013)

Ano	Aprovação	Reprovação	Abandono
2008	63	5,6	31,4
2009	81,5	5,6	12,9
2010	-	-	-
2011	75,8	9,1	15,1
2012	82,6	11,6	5,8
2013	81,6	10,0	8,4

Fonte: INEP/MEC- Censo Escolar (2008 a 2013)

Os dados da tabela 33 mostram que a taxa de reprovação apresentou crescimento de 6% entre 2008 e 2011. Em 2013 o percentual de reprovação foi de 10% entre os alunos do ensino médio na **Escola B**.

A análise da tabela 33 indica ainda, que a taxa de abandono entre 2008 e 2013 apresentou uma expressiva redução de 25,6%. Essa redução na taxa de evasão escolar é um importante indicador da melhoria da qualidade no atendimento desse nível de ensino. Apesar do bom resultado ainda há muito a ser feito. É importante destacar que, em 2012, tivemos o menor percentual de evasão escolar, cerca de 5,8%, no entanto, esse percentual cresceu em 2013, chegando a 8,4, uma diferença de 2,6% a mais de abandono em relação a 2012. Ao cruzarmos os dados de evasão da **Escola B** com os dados da **Escola A**, em 2013, observa-se que a taxa de evasão daquela Escola foi menor do que desta em 4,1%.

Ao analisar os dados educacionais das duas escolas, é possível perceber que os indicadores de aprovação, reprovação e abandono revelam números preocupantes e que carecem de uma atenção de política educacional mais efetiva para as correções e ajustes necessários. Políticas que priorizem a escola, o aluno, a comunidade. No entanto, o que percebo, a partir da implantação e execução do Programa GN10, é a prioridade de investimento do estado em alternativas que primam pelo quantitativo e ranqueamento das escolas em detrimento de uma educação que seja, em sua essência, emancipatória.

Nesse sentido, o programa GN10, sob a lógica da gestão gerencial, parte da concepção de que as escolas devem promover a competitividade como principal fator para alcançar os resultados desejados nos índices educacionais e para isso estimula o ranqueamento das escolas e privilegia a lógica da premiação por desempenho.

5.2.2 Os sujeitos da pesquisa

Apresento aqui os sujeitos que participaram desta pesquisa. Como já evidenciado na introdução desta tese um dos critérios utilizados para a seleção dos sujeitos foi a permanência deles durante o processo de implantação e execução do programa GN10. Cada um desses sujeitos apresenta singular importância na análise da efetividade das ações do programa GN10, pois vivenciaram todas as estratégias de sua implementação e execução na rede estadual de ensino de Imperatriz/MA.

I. A Diretora de Educação

A Diretora de Educação da URE de Imperatriz é licenciada em Pedagogia e História e possui especialização em Didática Universitária e MBA em Gestão Educacional. Apesar da formação docente a Diretora de Educação viveu uma tímida experiência em sala de aula quando foi professora nas séries iniciais do ensino fundamental no ano de 2004. Sua prática profissional sempre esteve aliada aos cargos de gestão de sistemas ou gestão escolar. Na década de 1980 iniciou suas atividades na área educacional junto à inspeção escolar na Secretaria Municipal de Educação de Imperatriz, ficando na função até o início dos anos de 1990. Depois de um período distante das atividades no campo educacional assumiu em 2004 a direção de uma creche e em 2006 a direção de uma escola de ensino fundamental ficando no cargo até o ano de 2009. Neste mesmo ano assumiu a Diretoria de Educação na UREI de Imperatriz, ocasião em que coordenou a educação da rede estadual de ensino na Unidade Regional até o ano de 2014.

II. A Coordenadora do Programa GN10

A Coordenadora do programa GN10 iniciou suas atividades na docência no ano de 1987 atuando como professora no ensino de 1º e 2º graus. É graduada em Pedagogia com Especialização em Gestão Escolar e uma segunda especialização em Políticas Públicas de Gênero e Raça. No ano de 1992, prestou concurso público para a rede estadual do Maranhão onde trabalhou como professora do ensino fundamental. Em 2006, assumiu a Coordenação da Igualdade Racial na URE de Imperatriz onde atua até o presente momento. No ano de 2010 assumiu a função de superintendente do programa GN10 e, em 2011, passou a ser a Coordenadora regional do programa GN10, cargo que ocupou até 2014.

III. A Supervisora Escolar A

A Supervisora A graduou-se, no ano de 1998, em Pedagogia pela Universidade Federal do Maranhão – UFMA saindo com especialização em Supervisão Escolar. Terminou o mestrado em Educação pela Universidade Federal

do Pará – UFPA em 2014. Atua no magistério desde 1988 quando assumiu a função de professora auxiliar em uma turma de pré-escola de uma escola da rede privada de ensino. Em 1995, assumiu o concurso público para professora da rede estadual de ensino do Maranhão lecionando da 1ª a 5ª séries do ensino fundamental. No ano de 1998, assumiu a função de supervisora escolar junto a uma escola da rede estadual de Imperatriz. Em 2001, tomou posse no concurso público para supervisora escolar da rede municipal de ensino de Imperatriz onde atua até o momento. E no ano de 2006, assumiu o concurso para o cargo de Supervisora Escolar da rede estadual de ensino do Maranhão junto a URE de Imperatriz onde exerce a função de visitando e acompanhando as escolas estaduais.

IV. A Supervisora Escolar B

A Supervisora B fez graduação de bacharelado em Teologia em 1999 e uma segunda graduação em Pedagogia em 2004. Possui duas especializações, sendo uma em Teologia e a outra em Metodologia do Ensino Superior. Mora em Imperatriz desde 2010 quando veio transferida de São Luis acompanhando o esposo que serve às forças armadas. Na ocasião Coordenou o Programa GN10, ficando por dois anos no cargo. Em 2013, terminou o mestrado em Educação Brasileira pela Universidade Federal do Piauí – UFPI. Atua no magistério desde 2005 quando assumiu o concurso de Supervisão escolar e em 2008 assumiu o cargo de professora do ensino fundamental do município de São Luis. Atualmente é professora do Departamento de Educação da Universidade Estadual do Maranhão – UEMA.

V. O Diretor Escolar A

O Diretor A é professor de formação, pois fez o Curso de Magistério de segundo grau com estudos adicionais em 1990. Graduou-se em Biologia no ano de 1997 pela Universidade Estadual do Maranhão - UEMA, possui curso de especialização em Gestão e Supervisão Escolar concluído em 2007. Começou sua carreira docente ainda no ano de 1992 após ter sido aprovado em concurso público para professor do ensino fundamental na rede estadual do Maranhão. Em 2010, assumiu a direção de uma escola da rede municipal de ensino onde permaneceu até

2009. No ano de 2010, assumiu a direção da **Escola A** onde permanece até o presente momento dessa pesquisa.

VI. A Diretora Escolar B

A Diretora B é graduada em Formação de Docente com Habilitação em História, possui curso de especialização em Gestão, Supervisão e Planejamento Educacional, além de participar de vários cursos de capacitação na área de gestão escolar. A diretora B foi nomeada em 1977, para o cargo de professora primária, quando havia cursado somente o antigo 4º ano do primeiro grau. Assim que começou a ser professora fez o supletivo do 5º ao 8º ano e supletivo de magistério profissionalizante, ainda no de 1977, sentindo a necessidade de amadurecer sua prática enquanto professora ela fez outro Curso de magistério, agora na rede regular de ensino, cumprindo três anos de curso mais um quarto ano adicional.

Ingressou na **Escola B** em 1977, um ano após a fundação da escola onde desenvolveu atividades como professora, foi por dez anos secretária da escola e por um ano exerceu a função de diretora adjunta, desde 2006 ocupa o cargo de diretora escolar.

5.3 A GESTÃO ESCOLAR NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DE IMPERATRIZ A PARTIR DO PROGRAMA GN10: O GERENCIAMENTO DA ESCOLA

Nesta seção analiso as repercussões do programa GN10 para a rede estadual de ensino de Imperatriz/MA. Para tanto, apresento algumas considerações acerca da gestão gerencial e de suas feições através do programa GN10 para a formação dos diretores escolares. Analiso, ainda, os rebatimentos da gestão gerencial nas categorias da gestão democrática (participação e autonomia).

- (a) O programa GN10: reforço dos elementos de gerencialismo e redução dos elementos da gestão democrática nas escolas da rede estadual de Imperatriz/MA

Na década de 1990, com a inserção do neoliberalismo no Brasil a partir do governo Collor de Mello e posteriormente com a sua efetivação no governo de FHC são apresentadas diferentes reconfiguração nas políticas sociais no Brasil com o movimento neoliberal (MARQUES, 2005).

Nessa perspectiva, a gestão gerencial se efetiva em larga escala na estrutura administrativa brasileira e tem sua ampla inserção na administração pública com as referências do Ministro Bresser Pereira e da sistematização do PDRAE. Na concepção de Bresser Pereira,

O paradigma gerencial da época, compatível com o monopólio estatal na área produtiva de bens e serviços, orientou a expansão da administração indireta, numa tentativa de "flexibilizar a administração" com o objetivo de atribuir maior operacionalidade às atividades econômicas do Estado (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 19)

Nessa direção, a reforma promovida pelo PDRAE “baseia-se fundamentalmente na defesa da administração pública gerencial, segundo a qual, todo indivíduo, além de cidadão, é consumidor do serviço público”, portanto, faz-se necessário “um modelo de descentralização ou autonomia para as unidades prestadoras de serviços” (ADRIÃO, 2006, p.36). Esse modelo de gestão é disseminado em todas as esferas da administração pública: federal, estadual e municipal. Seguindo essa diretriz o governo do Estado do Maranhão foi um dos primeiros a adotar o receituário de administração gerencial e a implantar em sua esfera administrativa, a partir de uma grande Reforma na Administração Pública, o que revela a discussão já apresentada no Capítulo III desta pesquisa.

Em oposição a essa perspectiva de gestão o que se busca é a retomada dos princípios de uma educação para a emancipação do homem e uma gestão educacional democrática. Pois, entendo, a partir da análise do referencial teórico deste estudo, que a gestão democrática é, em sua essência, um mecanismo de transformação das relações políticas e sociais do homem.

O conceito de gestão democrática é um princípio apontado pela Constituição Federal de 1988 e abrange as dimensões pedagógica, administrativa e financeira. Parte do pressuposto do diálogo entre a escola e a comunidade e dos fundamentos

de autonomia. Assim, a gestão democrática promove a uma análise crítica das estruturas de poder vigentes no Estado burguês. Para Veiga (1995) a gestão em uma perspectiva democrática reflete a análise da prática pedagógica e rompe com a dualidade entre o pensar e o fazer, entre a teoria e a prática.

Nesse sentido,

A gestão democrática da educação requer mais do que simples mudanças nas estruturas organizacionais; requer mudança de paradigmas que fundamentem a construção de uma proposta educacional e o desenvolvimento de uma gestão diferente da que hoje é vivenciada. Ela precisa estar para além dos padrões vigentes, comumente desenvolvidos pelas organizações burocráticas. Essa nova forma de administrar a educação constitui-se num fazer coletivo, permanentemente em processo, processo que é mudança contínua e continuada, mudança que está baseada nos paradigmas emergentes da nova sociedade do conhecimento, os quais, por sua vez, fundamentam a concepção de qualidade na educação e definem, também, a finalidade da escola. (BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V, 2004, p.147).

A gestão democrática implica em mudança de paradigmas e na reconstrução de identidades políticas e educacionais. Nesse sentido, ela é uma prática fundada em preceitos participativos e políticos. Ela não instrumentaliza a manutenção da escola, mas organiza a comunidade para buscar nos órgãos públicos a responsabilidade por sua manutenção. Assim, a gestão democrática se apoia em fundamentos que tornam a escola vinculada a um sistema descentralizado em que haja a autonomia de decisão financeira, pedagógica e administrativa. A gestão democrática parte do princípio da existência de mecanismos de participação da comunidade escolar que possibilitem a tomada de decisões coletivas para a construção do controle social⁵². Isto, de modo algum resulta em eximir o Estado da

⁵² O controle social a ser exercido pelo cidadão é concebido e circunscrito à ideia de fiscalização da correta aplicação dos recursos e da qualidade dos serviços utilizados, desvinculando-o da natureza da entidade responsável pela oferta dos serviços educacionais. Nessa orientação da política educacional, a prestação eficaz e eficiente dos serviços públicos apela ao controle social para a regulação institucional de mecanismos competitivos de oferta. Controle social é apreendido como estratégico ao exercício da boa *governance* em um contexto onde o Estado se exime da prestação direta de serviços. No entanto, destacamos que esse conceito não tem uma apreensão unívoca. Na atualidade, a falência do modelo de regulação burocrático-estatal e a emergência de novas formas de regulação e intervenção (DUARTE, 2006)

manutenção desta escola. Não significa, deste modo, que a escola seja a responsável pelo autofinanciamento de seus gastos.

Nessa perspectiva,

A gestão democrática implica um processo de participação coletiva. Sua efetivação na escola pressupõe instâncias colegiadas de caráter deliberativo, bem como a implementação do processo de escolha de dirigentes escolares, além da participação de todos os segmentos da comunidade escolar na construção do Projeto Político-Pedagógico e na definição da aplicação dos recursos recebidos pela escola. [...] A gestão democrática é entendida como a participação efetiva dos vários segmentos da comunidade escolar, pais, professores, estudantes e funcionários na organização, na construção e na avaliação dos projetos pedagógicos, na administração dos recursos da escola, enfim, nos processos decisórios da escola. Portanto, tendo mostrado as semelhanças e diferenças da organização do trabalho pedagógico em relação a outras instituições sociais, enfocamos os mecanismos pelos quais se pode construir e consolidar um projeto de gestão democrática na escola (OLIVEIRA, João Ferreira de; MORAES, Karine Nunes de; DOURADO, Luiz Fernandes http://escoladegestores.mec.gov.br/site/4sala_politica_gestao_escolar/unidade2.htm)

A gestão democrática é entendida como a participação efetiva dos diferentes segmentos da comunidade escolar, pais, professores, estudantes e funcionários na organização, na construção e na avaliação dos projetos pedagógicos, na administração dos recursos da escola, enfim, nos processos decisórios da escola. Esses elementos se configuram em mecanismos pelos quais se pode construir e consolidar um projeto de gestão democrática na escola (OLIVEIRA; MORAES; DOURADO, 2013)

Assim, a gestão democrática é uma prática fundada a partir de preceitos participativos e políticos. Essa forma de pensar a gestão não instrumentaliza a manutenção da escola, mas organiza a comunidade para buscar nos órgãos públicos a responsabilidade por sua manutenção. Esse movimento provoca à existência de mecanismos de participação da comunidade escolar que possam tornar possível a tomada de decisões coletivas na escola e que nela haja autonomia de decisão financeira, pedagógica e administrativa.

A gestão democrática implica um processo de participação coletiva. Sua efetivação na escola pressupõe instâncias colegiadas de caráter deliberativo, bem como a implementação do processo de escolha de dirigentes escolares, além da

participação de todos os segmentos da comunidade escolar na construção do Projeto Político-Pedagógico e na definição da aplicação dos recursos recebidos pela escola (OLIVEIRA; MORAES; DOURADO, 2013). Requer fundamentalmente a implementação de processo de coordenação de estratégias e ações que visem objetivos, que estejam voltados para construção de lideranças centradas na participação, competência, legitimidade e credibilidade dos sujeitos envolvidos.

Contrário à perspectiva democratizante, consideramos fundamental ressaltar a busca de organicidade das políticas, formuladas e implementadas pelo governo federal e algumas pelos governos estaduais, na década de 1990, que com base nos princípios da reforma do Estado implementaram novos modelos de gestão, a partir de uma perspectiva político-ideológico que objetivava a efetivação das práticas gerencias na educação brasileira.

Para Oliveira (2000),

[...] as reformas educacionais dos anos 90 apresentam como seu principal traço a tentativa de “modernização” administrativa do aparato público. Adotando modelos de gestão fundados na descentralização administrativa, na autonomia financeira e no planejamento flexível, buscam introjetar na esfera pública as noções de eficiência, produtividade e racionalidade inerentes à lógica capitalista (OLIVEIRA, 2000, p.331).

A gestão escolar, para se constituir a partir dos fundamentos democráticos, deve ter como princípios; (i) participação, (ii) autonomia, (iii) democracia e (iv) descentralização. No entanto, na lógica da gestão gerencial, todos esses elementos são inibidos ou suprimidos a partir da efetividade das práticas gerenciais no interior da escola.

Essa prática é, em geral, reproduzida em sistemas educacionais que adotam a estratégia das parcerias público/privadas, como demonstrado nos estudos realizados por Peroni e Adrião (2010) e pelo Grupo de Estudos em Gestão Escolar Democrática – OBSERVE, sob a coordenação da professora Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos, que ao longos de mais dez anos, analisa as muitas configurações que vem desempenhando o IAS a partir do programa GN10 nas parcerias público/privadas com os sistemas de ensino nos municípios e estados brasileiros.

Nesse sentido, a inserção dos elementos da gestão gerencial, como consequência do programa GN10, parece ser uma prática nas escolas estaduais de Imperatriz/MA. De acordo com o relato da Diretora de Educação e da Coordenadora do programa GN10 é possível perceber o apreço ao controle e ao gerencialismo das ações no interior das escolas quando defendem que,

[...] Por mais que você coloque o técnico, eu diria o próprio técnico pra está dentro das escolas, *fazendo esse acompanhamento, fazendo esse monitoramento*, fazendo essas intervenções, ela se dá de forma bem democrática, não é imposição, não se coloca como uma imposição se coloca como uma necessidade de melhoria **(Diretora de Educação – UREI)**.

[...] *para o Gestão Nota 10 o que interessa é o sucesso do aluno, a escola vai bem quando o sucesso do aluno acontece* e o gestor ele tem que ter esse perfil de gestor que participa, de gestor que ele trabalhe com a visão holística [...] que ele trabalhe o todo, que ele seja um gestor que ele trabalhe esse olhar de enxergar a escola, de enxergar o aluno, o professor, numa perspectiva de mudança, numa perspectiva que não está tudo acabado, que sempre tem algo pra fazer e que ele pode fazer a diferença dentro da escola com um perfil gerencial **(Coordenadora do Programa GN10 – UREI)**.

O reforço ao acompanhamento/monitoramento e gerenciamento do trabalho das atividades das escolas se apresenta como uma estratégia de execução do programa GN10 com a finalidade de cumprir os indicadores de sucesso propostos pelo IAS. Nesse sentido, os sujeitos da escola são responsabilizados pelo “sucesso do aluno”/”sucesso da escola”, onde o que prevalece é a inserção de elementos da gestão gerencial com foco nos resultados.

A lógica gerencial de eficiência e focalização dos resultados, conforme alerta Coutinho (2005), características de competição, descentralização e redução dos níveis de hierarquia, “[...] permeabilizou o serviço público às intervenções do privado e às organizações da sociedade civil de caráter não-governamental”, onde “[...] o cidadão passa a ser cliente preferencial dos serviços públicos” (COUTINHO, 2005, p. 71).

O paradigma da gestão gerencial predominante que está imbricado na gestão escolar procura buscar a racionalização dos serviços públicos impregnando uma lógica que subordina a educação a conceitos econômicos, realçando as noções de empregabilidade, produtividade e competitividade transvestidos pelo discurso da

qualidade e da excelência que são abstraídos da iniciativa privada. É uma lógica que introduz o sentido da mercadorização das políticas sociais universalistas baseadas no princípio da igualdade, para políticas focalizadas baseadas na competitividade, na meritocracia (CASTRO, 2008).

A gestão da escola na perspectiva democrática parece estar distante na realidade educacional das escolas de Imperatriz, pois, na análise da Supervisora Educacional A, abaixo, o programa GN10 apresenta uma visão de gestão escolar taylorista e, intensificou os princípios do gerencialismo e de certa forma, foi desarticulando o processo de construção coletiva da gestão democrática.

As supervisoras, ao estabelecerem a crítica, demonstram uma preocupação com os rumos que a gestão escolar vem tomando a partir das práticas gerenciais do programa GN10.

Nesse sentido, a Supervisora Educacional [A] entende que:

A gestão é extremamente dentro de uma visão economicista, dentro de uma visão autocrática, é uma gestão de cima para baixo onde o gestor recebe as orientações e essas orientações devem ser executadas tais quais foram recebidas. A concepção de gestão das escolas é uma gestão autocrática, é uma gestão administrativa dentro de uma visão economicista, dentro de uma visão de administração mesmo, eu diria que até Taylorista e Fordista, no meu ponto de vista, é uma visão gerencial [...] porque democrática não é! É uma gestão direcionada ao gerenciamento que foi definida e vem sendo proposta pelo GN 10. Os outros que não conseguem incorporar isso, as escolas continuam fazendo as coisas de forma aleatória, de forma solta, sem muita reflexão, a partir de uma gestão que realmente necessita ser. Ainda paira a compreensão de que o Gestor Geral tem o papel de administrar as finanças da escola. A compreensão de que ele é um elemento articulador de todo o processo pedagógico não foi construída. Assim, com o programa GN10 houve uma diminuição da participação da comunidade escolar. Não vejo a participação do colegiado escolar aqui nas ações da escola, o colegiado escolar é mais um órgão que está lá pra assinar, pra, como é que eu posso dizer, pra respaldar o que é feito na escola, tem quem dar atenção aos gastos, aos recursos, mais a participação ali no pedagógico, nas decisões, não houve mudanças
(Supervisora Educacional A – UREI).

Na análise da Supervisora [A], o programa GN10 deixou repercussões na gestão escolar na rede pública de ensino da rede estadual na medida em que “a concepção de Gestão do GN10 é de uma gestão autocrática”, ou seja, uma gestão carregada de um poder absoluto, ilimitado e inquestionável. Ainda na sua fala ela nos diz que “é uma gestão extremamente positivista, centrada em instrumentos que

medem as ações na escola e que não possibilitam um dialogo maior entre a escola, o professor e as pessoas que fazem a escola” e que “com o programa GN10 houve uma diminuição da participação da comunidade escolar” além de não haver a participação do colegiado na tomada de decisões da escola, pois de acordo com a Supervisora “o colegiado escolar é mais um órgão que esta lá pra assinar”.

Na mesma direção de análise se manifestou a Supervisora [B], para ela o modelo de gestão vigente nas escolas da rede estadual de Imperatriz “[...] é aquela gestão mais parecida com uma gestão empresarial”, pois parte do princípio do gerenciamento da escola, em particular, das questões administrativas e financeiras, colocando em segundo plano a preocupação com a dimensão pedagógica.

Aquela que vai atrás dos próprios recursos, visto que esse Estado tem se retirado paliativamente (*sic*) das responsabilidades que essa gestão assume pra si, as responsabilidades por esse sucesso escolar, então assim, um dos slogans do programa é em relação ao sucesso escolar, o sucesso acontece quando o aluno aprende. [...] *Esse gestor é o gestor mais parecido com aquela gestão empresarial, que por si mesmo precisa se debater pra adquirir esses recursos pra gestão da sua escola, ele é o responsável pelo sucesso da sua escola, pelo sucesso do aluno (Supervisora Educacional B – UREI).*

A gestão gerencial compromete a atuação dos diretores de escola com outros valores que não aqueles oriundos da gestão democrática. Nessa direção, a gestão gerencial privilegia o trabalho flexível⁵³, a participação funcional, instrumental e a técnica. Parte de um processo ideológico que defende a sujeição, o consenso e a reprodução. A gestão, assumindo o discurso de funcionários parceiros, comunidade parceira, dilui e fragiliza as possibilidades de emancipação e superação da estrutura posta pelo capital.

Assim, a gestão gerencial na escola, instituiu uma nova lógica na cultura organizativa introduzindo novos mecanismos na forma de organização escolar e definindo novas práticas de gestão e práticas pedagógicas, entre elas: a avaliação de desempenho, o controle sistemático dos indicadores de sucesso dos alunos e o

⁵³ Ver ALVES, Giovanni. **Trabalho e subjetividade**: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório. Boitempo, São Paulo: 2011

controle do trabalho dos professores com metas a serem cumpridas (CASTRO, 2008).

(b) A gestão gerencial e a formação do gestor

A partir da década de 1990, a gestão educacional, em particular, a gestão escolar o trabalho do gestor escolar, vem sendo colocado nos debates entre pesquisadores, projetos políticos de governos e de organismos multilaterais.

Para Shiroma (2006, p. 02) “é notório o crescimento do interesse pela gestão educacional nas pesquisas educacionais, na gestão governamental nas publicações e sites voltados para profissionais da educação” Nesse contexto as reformas promovidas pelo Estado na década de 1990 e suas implicações para a educação apontaram, dentre outros, o desenvolvimento da perspectiva de gestão gerencial que apresentou alguns objetivos para a escola dando maior flexibilidade ao trabalho do gestor e propondo, como prioridade, a maior eficácia na busca pelos resultados educacionais.

Nesse contexto, segundo Oliveira e Fonseca (2005),

De forma a adaptar-se à nova ordem global, o Brasil definiu, nos anos 1990, uma série de mudanças conceituadas como reforma do Estado. Sob a orientação de Bresser Pereira, foram implementadas iniciativas de cunho gerencial voltadas à modernização do aparato burocrático, cujo objetivo central era imprimir eficiência ao desempenho do Estado. Entre suas ações prioritárias, a descentralização administrativa transferiria funções da burocracia central para Estados, municípios e as denominadas organizações sociais, configuradas como entidades “de direito privado públicas, não estatais” (OLIVEIRA; FONSECA, 2005, p. 58).

Para estes autores, as dimensões da reforma do Estado com foco em implementar as políticas de caráter gerencial, visando a substituição do modelo burocrático e a efetividade de ações desenvolvidas por entes não estatais por meio de parcerias público/privadas. É sob essa lógica que as parcerias com instituições do terceiro setor vão se firmar e inserir no espaço escolar novas estratégias para a gestão da escola com ênfase em práticas gerenciais que propagam a efetividade da eficácia e o ranqueamento como resultado.

Houve uma reconfiguração do poder de Estado e uma reconstrução das fronteiras entre as esferas públicas e privadas, em particular, nas últimas décadas do século XX, e assim, é possível presenciar profundas mudanças na forma como o Estado tem sido reorganizado de acordo com objetivos neoliberais e de reestruturação produtiva do capital.

Nessa perspectiva, a administração gerencial é um modelo de administração desenvolvido na esfera privada a partir da organização do trabalho na empresa. Esse modelo de organização da produção previa a descentralização das decisões por meio da participação dos trabalhadores no processo produtivos, visando aumentar a produtividade. Essa lógica é disseminada dentro do espaço público a partir das parcerias público/privadas, no caso em estudo, pelo programa GN10 do IAS na rede estadual de ensino de Imperatriz.

Na entrevista que realizei com a Diretora de Educação da URE de Imperatriz ao ouvir sobre o principal objetivo de atuação do programa GN10 na rede estadual de ensino de Imperatriz, constatei, que a lógica presente é a do controle sistemático da atividade escolar em todas as suas dimensões administrativas e pedagógicas e financeira, com vistas à adequação às novas exigências inseridas pelo programa GN10. A diretora de Educação, afirma que, “[...] o programa GN10 aproximou a escola com a URE, e a URE com a SEDUC. O GN10 trouxe para a escola elemento de controle que antes não tinha”.

E continua, dizendo que:

O próprio supervisor do programa GN10 quando ele está dentro da escola ele consegue ver a escola como um todo, *ele faz parte, porém, ele sai de dentro da escola para observar como a escola esta sendo gerenciada, então, ele não cai na tentação de “dar um jeitinho”, porque é amigo.* Ele se faz presente, acompanha, cobra, ajuda naquilo que for necessário, mas ele faz uma observação clara. *Eu costumo dizer que o Programa Gestão Nota 10 é o nossos olhos (sic), é como se fosse a galinha de ouro por que ela me dar, esse programa me dar condição de estar dentro de cada escola embora sem precisar sair de dentro da Regional (Diretora de Educação – UREI).*

A fala da Diretora de Educação revela como o programa GN10 inseriu mecanismos de controle e gerencialismo nas escolas da rede estadual de Imperatriz/MA. Nessa direção, o programa GN10 utiliza como estratégias para o

controle sistemático do trabalho dos diretores escolares e professores: (i) elaboração e execução de uma agenda de trabalho dos diretores escolares; (ii) estabelecimento de metas a serem cumpridas pela escola para o alcance de indicadores quantitativos de sucesso do aluno nos indicadores de aprovação, reprovação e evasão; (iii) preenchimento de fichas pelos professores acerca do rendimento individual de cada aluno e de cada turma; (iv) fiscalização do trabalho dos diretores escolares através de visitas periódicas dos Supervisores do programa GN10 e (v) formação continuada para os diretores com temáticas voltadas para o gerenciamento da escola.

Nesse sentido, a gestão gerencial é fortemente induzida pela lógica do controle dos resultados através do programa GN10. Assim, a operacionalização da gestão gerencial instituiu uma nova lógica na cultura organizativa nas escolas da rede estadual de ensino de Imperatriz/MA.

Entendo, a partir das teorias aqui apresentadas, que a responsabilidade de estabelecer controle, acompanhamento e sistematização das políticas educacionais é do Estado e não de um agente externo como vem fazendo o IAS através de seus programas. Isso evidencia o quanto às parcerias público/privadas exercem o poder de desresponsabilização do Estado na condução da educação.

O gerencialismo na gestão da educação se configura em um modelo de inserção das estratégias do mercado na estrutura do espaço público, e de forma particular no espaço escolar por meio de atividades voltadas para o trabalho do gestor da escola.

Na análise de Shiroma (2006), a autora ao fazer a crítica a esse modelo de gestão afirma que:

O gerencialismo é apresentado como estratégia racional para fazer o melhor uso dos recursos públicos podendo ser aplicado em qualquer organização transcendendo às diferenças de serviços e setores. Busca aumentar a produtividade e a eficiência e toma como indicador de desempenho, os resultados. É voltado à inovação, requer dinamismo, é centrado no cliente (SHIROMA, 2006, p.05).

Essa perspectiva, de racionalidade que perpassa a estrutura do público com elementos da esfera privada, com elementos próprios da empresa concorrencial,

comercial e mercadológica, está presente na fala da Coordenadora do programa GN10 da URE de Imperatriz.

De acordo com a fala da entrevistada, o principal objetivo do programa GN10 é:

[...] trabalhar o gerenciamento das escolas. [...] ele busca trabalhar a gestão da escola porque ele entende que a partir da gestão da escola, do gerenciamento da escola o quadro da escola vai mudar completamente, por que uma gestão eficaz na escola ela vai ter uma vertente financeira, vai ter uma vertente administrativa e a vertente maior que objetiva que é a vertente pedagógica, que é a partir daí, que com certeza esse gerenciamento vai mudar o direcionamento da escola. **(Coordenadora do Programa GN10 da UREI).**

A concepção de gestão defendida na fala da Diretora de Educação da UREI revela o quanto o programa GN10 disseminou a lógica da gestão gerencial na rede estadual de ensino de Imperatriz/MA. Entendo que o gerencialismo ou a gestão gerencial reconfigura o sentido da gestão da educação pois sua meta principal é o aumento da eficiência e eficácia das escolas a partir de indicadores de desempenho e de resultados.

A fala do diretor [A] nos revela o quanto à ideologia do programa GN10 está impregnada nos sujeitos.

*O Gestão Nota 10 ele vem da Secretária de Educação do Estado do Maranhão para ajudar a gente gerenciar a escola, como a gente melhorar os indicadores da escola, como a gente melhorar relacionamento do servidor e professor e aluno, e uma infinidade de outras atribuições que o GN 10 coloca pra nós como gestor, nos situar como gestor, a gente se entender na função [...]. A gente tem que dá, mostrar resultado, eu tenho esse pensamento, escola tem que mostrar resultado, é por isso que nós estamos aqui, pra mostrar resultado, então o Gestão ele veio organizar essa nossa rotina, nossa rotina escolar que nós tínhamos no início que se entrou a avaliação tem que se ter notas boas, a gente tem que lutar pra ter notas boas nas disciplinas. **(Diretor A)***

[...] o programa Gestão 10 vem pra gente trabalhar de uma forma bem eficiente, a gente tem que trabalhar com prazos e esse é a grande questão, é a resistência da parte de alguns ao todo, não vamos generalizar, da parte de alguns colegas a essa resistência com a questão de prazos. A gente trabalhar o Gestão Nota 10 a gente precisa ter prazo pra poder com esses prazos da questão de dados, por que a gente trabalha muito com dados aqui na escola, com estatística pra gente ver as situações, então, pra mim fazer uma interferência pedagógica em tempo hábil é preciso que a gente cumpra prazos, ao contrario não adianta, de jeito nenhum, então a uma resistência terrível, aí melhorou muito, melhorou muito, nos temos exemplos

aqui dos diários eletrônicos que aqui na escola, por exemplo, até dois anos atrás a gente tinha uma resistência de 80% dos servidores de não fazer o seu trabalho nos diários, e nesses últimos dois anos não, nós temos uma faixa de 36 professores, 1 deixa de cumprir prazo (**Diretora B**)

As falas do diretor [A] e da diretora [B], acima, revela o quanto a lógica da gestão gerencial foi impregnada através do programa GN10 e efetuou uma transposição dos métodos de gerenciamento das empresas para as escolas estaduais de Imperatriz/MA. Essa prática é contrária a qualquer possibilidade de inserção da gestão democrática na escola. Assim, entendo que não é possível existir um discurso de defesa da gestão democrática enquanto adotam-se procedimentos, ferramentas, técnicas e práticas da gestão gerencial sob o discurso da competitividade, eficiência e da melhoria dos indicadores educacionais da escola.

Ao estabelecer a crítica sobre esse processo, ideológico, político e econômico de mercantilização do espaço educativo via introdução das estratégias gerenciais no espaço escolar Oliveira; Moraes e Dourado (2015) entendem que,

[...] os procedimentos adotados na escola não podem ser idênticos aos adotados na empresa, pois administrar uma escola não se resume à aplicação de métodos e técnicas transpostos do sistema administrativo empresarial, que não tem como objetivos alcançar fins político pedagógicos. Nessa ótica, Paro (1996) indica que a administração escolar é portadora de uma especificidade que a diferencia da administração especificamente capitalista, cujo objetivo é o lucro. (OLIVEIRA, João Ferreira de; MORAES, Karine Nunes de; DOURADO, Luiz Fernandes 2015, p. 03 http://escoladegestores.mec.gov.br/site/4sala_politica_gestao_escolar/unidade2.htm)

O modelo de gestão gerencial tem por base os fundamentos do Toyotismo e transpõe para o espaço da escola elementos como a flexibilidade e a competitividade. Assim, o conhecimento age a serviço do desenvolvimento de habilidades e competências como condição de qualificação de um novo trabalhador, de um novo homem. É nessa estrutura de organização que as novas configurações da gestão escolar, baseada na gestão gerencial ou gestão das empresas privadas ocasionam as mudanças significativas na organização do espaço escolar.

A gestão gerencial, própria da administração das empresas e desenvolvida para as organizações públicas, não se trata somente de uma importação de modelos

idealizados do mundo empresarial como defendeu Bresser Pereira no PDRAE, mas sim da ressignificação das funções do Estado, do desenvolvimento de novas competências e novas estratégias administrativas e de uma nova dinâmica para a esfera pública. Nesse sentido, o poder público passa a ter uma nova perspectiva de atuação política e social, deixando de ser um Estado provedor, institucionalmente legitimado, para garantir os direitos constitucionais do cidadão para ser um Estado regulador que transfere à iniciativa privada a responsabilidade de gerir as políticas sociais (educação, saúde, trabalho, segurança), assumindo uma postura marcadamente neoliberal e de defesa do capital privado.

A gestão gerencial representa, também, no espaço público, a aplicação do seu próprio ideário e de princípios da administração das empresas do setor privado. As marcas da gestão gerencial deixam rebatimentos no campo da gestão da educação, principalmente na gestão da escola pública, que hoje tem sua administração aliada a estratégias empresariais que visam cada vez mais às metas dos indicadores de sucesso do aluno. Assim, as políticas neoliberais, em sua essência, reduzem a atuação do Estado, cuja intervenção sobre a iniciativa privada é vista quase como uma intromissão, uma forma de tolher a iniciativa e a competitividade necessárias ao desenvolvimento econômico do capital e de preservação do setor privado.

Fazendo uma análise do processo de implementação dos conceitos empresariais e de sua inserção no espaço escolar, Paro (2010) comenta que:

Em princípio, a palavra direção pode ser utilizada indistintamente como sinônimo de chefia, comando, gestão, governo, administração, coordenação, supervisão, superintendência etc. Aqui nos interessa a identificação que comumente se faz entre direção escolar e administração escolar; ou entre diretor escolar e administrador escolar. Essa identificação fica bastante visível na exigência, que normalmente se faz, de que o diretor de escola tenha uma formação em administração escolar (ou gestão escolar). (PARO, 2010, p. 766)

[...] a concepção que se tem do diretor escolar não costuma diferir da concepção de diretor de qualquer outra empresa da produção econômica. Assim, o espírito que rege o tratamento dado ao diretor de escola e as expectativas que se tem sobre ele são cada vez mais semelhantes ou idênticos ao modo de considerar o típico diretor da empresa capitalista (PARO, 2010, p. 766)

Ao observar a formação oferecida pela equipe do programa GN10 aos diretores das escolas da rede estadual de Imperatriz/MA, questionei acerca das temáticas trabalhadas nas formações: quem elabora as pautas? Como os temas são escolhidos? Quem decide sobre a metodologia de trabalho? O que predomina nas temáticas se é a concepção gerencial ou democrática?

Os relatos das entrevistadas, abaixo, revelam que:

*[...] essa pauta ela já vem pronta de São Luís, nós temos uma equipe que é a Coordenação Estadual, a própria Coordenação do sistema juntos eles fazem essa pauta e a SEDUC nos encaminha, então inclusive desde os textos aonde a gente vem fazendo aquela leitura textual, fazendo sua obra em cima de cada texto, a equipe da URE junto, junto todo o Pedagógico, não colocamos nesse momento nós não só trabalhamos somente a equipe do GN 10, não, nós trabalhamos todos os supervisores, de uma forma geral nós colocamos todo o setor pedagógico, todo o setor pedagógico senta, nós fazemos nossas leituras, os nossos estudos e preparamos esse FOCO em cima dos textos que nós recebemos de São Luis lá da SEDUC que é colocada pela Coordenação Estadual do GN10 (**Diretora de Educação – UREI**).*

*Os temas são decididos pelo Instituto Ayrton Senna junto com a Equipe Estadual de São Luis eles têm que ser realmente trabalhados de acordo com o que vem de lá, a gente pode inserir outros textos junto aquele, mas, o central vai ser aquele, eu posso me fundamentar em outros autores, buscar novas formas de trabalhar posso ate mudar a metodologia mais o tema são os mesmo, eles já mandam o tema, eles mandam os *slides*, mandam a indicação dos “para casa” a gente tem liberdade de... Os slides eu posso aumentar, colocar alguma coisa, eu posso colocar um texto reflexivo pra trabalhar com eles numa dinâmica diferenciada o “para casa” eu tenho liberdade de fazer, mas em cima do tema, antes ele mandava, mas, agora eu tenho liberdade de fazer em cima do tema, a avaliação a gente pode fazer da maneira que a gente achar mais interessante, mas, o texto tem que ser trabalhado com o tema que eles mandaram. Esse ano nos tivemos todos os temas direcionados pelo Instituto Ayrton Senna, só que esse ano o Estado trabalhou as diretrizes curriculares, implantação e implementação das diretrizes curriculares do Estado do Maranhão e os temas deste ano eles não foram direcionados pelo Instituto Ayrton Senna, eles foram direcionados a partir das diretrizes curriculares pela Secretaria de Currículo de São Luis, foi eles que direcionaram os três primeiros temas para ser trabalhado, mas, também em conjunto, em consonância com o Instituto Ayrton Senna (**Coordenadora do Programa GN10 – UREI**).*

*[...] vem de São Luís formatada e geralmente o que eu percebo é que a equipe aqui da URE não tem autonomia para poder incluir elementos, melhorar essa formação, dar a sua cara, a cara da realidade de Imperatriz, ela vem de São Luis e ela é repassada, essa é a palavra mais adequada que existe, repassar a FOCO, repassar a formação tal qual veio de São Luis como foi pensada lá na Capital, de acordo com as orientações da Coordenação do GN 10 (**Supervisora Educacional A – UREI**).*

Os mecanismos de gestão gerencial são explícitos na formação oferecida pelo programa GN10 do IAS, na medida em que retira a autonomia dos

sujeitos na participação e elaboração democrática dos temas e conteúdos de sua formação. Há uma perda de autonomia em todas as direções da administração da educação da rede estadual, pois o controle fica com o IAS.

Cada vez mais as escolas e seus atores têm recebido instruções sobre como realizar o trabalho administrativo e pedagógico, hierarquicamente, por intermédio das decisões emanadas dos órgãos dos poderes centrais, que desprestigiam discussões e as sugestões das bases educacionais e, o que é mais grave, desvalorizam os saberes docentes e os da própria organização. Esvazia-se a profissão docente e descaracteriza-se o processo ensino-aprendizagem: no caso dos professores, isso significa a sua redução a meros operadores de transmissão e reconceptualização de saberes – mas saberes que outros produzem e que eles apenas devem (eficientemente) reproduzir (PARO, 2010).

Nessa perspectiva, é negada a possibilidade de construção da gestão democrática da escola, que em minha análise e entendimento se caracteriza, entre alguns aspectos, pela educação como direito, por uma qualidade social da educação, pela defesa do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas na educação, por um ensino público, gratuito e laico na escola pública, com a participação das comunidades escolar e local, com a efetiva atuação dos conselhos escolares e as práticas que lhes são concernentes. A premissa da formação dos diretores na concepção defendida pelo programa GN10 apresenta o retrocesso desses elementos, pois inculca uma ideologia de gerencialismo na prática do gestor da escola.

(c) O programa GN10 e os indicadores educacionais das escolas estaduais de Imperatriz/MA

Para problematizar a efetividade do programa GN10 na rede estadual de ensino de Imperatriz/MA, questionei às entrevistadas em que medida os indicadores quantitativos de qualidade da educação, ou seja, (aprovação, reprovação e abandono) das escolas apresentaram evolução a partir do programa GN10.

De acordo com a fala da Diretora de Educação da URE de Imperatriz:

*Houve uma melhoria muito grande na maioria das escolas. [...] a gente percebeu uma mudança muito grande pra melhor, houve essa melhoria, não só na questão da própria avaliação como também da evasão e a própria Unidade Regional mediante essa questão de sistemas de acompanhamento do Gestão Nota 10 a gente começou a criar uns critérios (**Diretora de Educação – UREI**).*

Essa análise é reforçada na fala da Coordenadora do Programa GN10 que também entende que os indicadores educacionais apresentaram resultados satisfatórios, com ressalva, somente, para a reprovação, que considera o único problema.

*Já houve avanços em relação à aprovação também do quantitativo de aluno porque esse ano já tem dois anos que estamos trabalhando só com o ensino médio e a gente já vê os avanços que houve, mas o que mais ainda atrapalha a gente é na questão da reprovação (**Coordenadora do Programa GN10**).*

No entanto, o que os dados da pesquisa como os documentos do censo estatístico do MEC revelam é que nas duas escolas pesquisadas (**Escola A e Escola B**) os índices da educação apontam retrocessos e em alguns momentos pontuais pequenas elevações de uma ou outra variável. Essa análise se fortalece a partir da avaliação feita pelas Supervisoras Educacionais da URE de Imperatriz que trabalham com verificação *in loco* das questões pedagógicas das escolas da rede estadual.

Acerca dessa questão elas se posicionaram da seguinte forma:

*[...] não houve mudança nenhuma. Não quero ser pessimista, mas estou sendo pessimista por que essa é a realidade, o perfil da gestão continua o mesmo. Planejar é a maior dificuldade, não se planeja com os demais membros da equipe, a divulgação dos resultados, por exemplo, a questão da gestão dos recursos continua o mesmo. *Eu tenho analisado que não houve melhora. Eu penso pelo que acompanho houve um declínio mesmo.* Vou falar pela escola que eu acompanho há uma sensação de abandono mesmo, de descrédito e aí quando eu discuto com a gestora e quando elas fazem uma análise do GN10 elas colocam também o lado delas, dizem que há uma cobrança na ponta, mas não há uma resolução dos problemas quando chega aqui na URE e na SEDUC. [...] elas não têm autonomia. Acho que o Estado do Maranhão, acho não, tenho certeza que o Estado do Maranhão tem pecado muito nisso, muito nisso, não há instrumentos, ferramentas para resolução de inúmeros problemas que a gente encontra aqui na escola (**Supervisora Educacional A**).*

[...] não mudou nada, absolutamente nada, mesmo porque fica somente no colhimento de dados do IAS. Não existe uma proposta de intervenção em cima deles, os dados existem só pra mostrar a realidade da rede mas não

necessariamente pra se fazer algo em cima deles (Supervisora Educacional B).

Apesar de um dos objetivos principais do programa GN10 ser o aumento dos indicadores educacionais, ou seja, aumentar em até 95% as taxas de aprovação e somente 2% de reprovação por (falta ou abandono), o que percebemos a partir dos dados do MEC e das falas das Supervisoras é que a presença do GN10 nas escolas não atingiu essa meta. Além de não conseguir, de acordo com a fala da Supervisora [A] ter modificado os elementos da gestão escolar.

- (d) Alternativas à gestão gerencial: repercussões do programa GN10 nos elementos da gestão democrática (participação e autonomia) das escolas da rede estadual de Imperatriz/MA

A participação e a autonomia são dois elementos centrais na possibilidade de construção de uma gestão democrática na escola.

O conceito de participação que alicerça a base da construção democrática tão defendido a partir dos movimentos educacionais da década de 1980 é ressignificado a partir do PDRAE na década de 1990. Nesse sentido, a participação passa a ter caráter competitivo e mercantil dentro do espaço escolar, pois, a participação na lógica da gestão gerencial consiste no estabelecimento de parcerias com setores sociais que se disponham a colaborar com a melhoria do ensino público. Assim, é transferida para a sociedade civil, através do trabalho voluntário, a responsabilidade pela manutenção dos estabelecimentos de ensino, pela realização de atividades extracurriculares e a prestação de outros serviços desenvolvidos de forma solidária no âmbito da escola.

Contrário a essa perspectiva, Paro (2008) entende que é,

[...] imprescindível envolvimento da comunidade externa à escola – em especial dos pais ou responsáveis pelos educandos – nos assuntos e na gestão da escola fundamental. No primeiro caso, trata-se da convicção de que o provimento de postos em funções diretivas não pode ficar à mercê nem das nomeações clientelistas feitas pelo poder executivo nem dos concursos que, sob um manto de neutralidade e igualdade de oportunidades (dos dirigentes, não dos dirigidos), mascara a natureza política da função de direção escolar. Em entidades democráticas, como deve ser a instituição educativa, a legitimidade dos postos de liderança deve vir da escolha e da expressão da vontade dos liderados. No segundo caso

(envolvimento da comunidade nos assuntos da escola), trata-se de tornar a unidade escolar um lugar agradável e atrativo a seus usuários diretos e indiretos, dotando-a dos competentes mecanismos de participação capazes de atrair pais e demais componentes da comunidade externa, na convicção de que sua participação é não apenas um direito de participação no controle democrático do Estado nos serviços que este oferece à população, mas também uma necessidade da escola, se esta quer fazer-se de fato educativa (PARO, 2008, p.05)

Ao analisar o processo de participação da comunidade e de autonomia da escola, a partir do programa GN10, a diretora de educação entende que:

A escola hoje ela recebe a comunidade no contexto geral, comunidade escolar, aquela comunidade de bairro que precisa evento em escola, então, a escola hoje é aberta ela é completamente aberta. O financeiro hoje, ele é claro, hoje nós temos um colegiado ativo que essa é uma das nossas grandes preocupações, em colocar com que o colegiado seja ativo, percebam o que de fato qual a necessidade e qual é a importância desse colegiado dentro das escolas, ele não pode servir só pra assinar documentos (Diretora de Educação – UREI).

No entanto, acerca da participação da comunidade e da autonomia escolar a Supervisora [A] faz uma série de contestações a esse depoimento, para ela,

Não foi construída a participação da comunidade escolar eu penso que houve uma diminuição muito grande, eu não vejo a participação do colegiado escolar aqui nas ações da escola, o colegiado escolar é mais um órgão que está lá pra assinar, pra, como é que eu posso dizer, pra respaldar o que é feito na escola, tem quem dar atenção aos gastos, aos recursos, mais a participação ali no pedagógico, nas decisões, não houve mudanças. O planejamento, o projeto político-pedagógico, a proposta pedagógica muitas das nossas escolas não possuem. O que mudou na realidade? Que gestão é essa que nós temos aí? Não houve avanço de forma alguma, não houve transformação de uma questão inicial para uma gestão que pudesse promover realmente essa mudança na escola. As escolas de Imperatriz a maioria tem os projetos políticos elaborados e desatualizados, foram elaborados por meio das cobranças, devido as cobranças, mas eu digo com muita propriedade, 90% das escolas não tem um projeto político pedagógico atualizado e que esse projeto norteia as ações realmente das escolas, os projetos estão aí pela cobrança [...] mas em termos do projeto político pedagógico que represente o anseio da comunidade escolar, que nele esteja materializado toda as ações que a escola busca desenvolver, não, não existe, eu digo que 90% das escolas não possuem, de jeito nenhum. [...] não há uma participação efetiva da comunidade escolar, não há (Supervisora Educacional A – UREI).

Na fala da Supervisora [A], acima, identifiquei vários aspectos de negação da efetividade da participação e da autonomia em uma perspectiva democrática nas escolas da rede estadual de Imperatriz/MA. Para ela, durante a vigência do programa GN10 a participação da comunidade escolar não foi construída democraticamente, e ainda, houve implicação no processo de construção de outros

mecanismos que apontam para a gestão democrática na escola como a não efetividade do planejamento escolar, do construção do projeto político-pedagógico, da proposta pedagógica das escolas e a insipiente atuação do colegiado escolar. Essa perspectiva de participação e autonomia vivenciada durante a execução do programa GN10 revela as estratégias de reconfiguração postas pela perspectiva da gestão democrática para essas categorias.

Nesse sentido, o conceito de participação migra para o modelo gerencial de gestão escolar, carregando consigo, aparentemente, o mesmo significado atribuído à lógica democrática, tornando-se atrativo inclusive para aqueles que em outras instancias não se mostram adeptos do neoliberalismo. No entanto, da maneira como é posta para a escola, a descentralização, através da tomada de decisão acaba tornando-se produtora do individualismo, contradizendo o princípio democrático da tomada de decisões coletivas em vista do bem comum.

Na mesma direção o conceito de autonomia é reconfigurado sob a lógica da gestão gerencial, pois o que se percebe é a constatação de práticas que revelam a autonomia das escolas de forma restrita, dentro dos limites estabelecidos, de decidir sobre o planejamento pedagógico, disciplinar, estatutário e financeiro, o que a caracteriza como autonomia limitada ou decretada. Dessa forma, a autonomia não passa de retórica oficial e é insuficiente para instituir formas de autogoverno nas escolas. O programa GN10 se configurou como uma estratégia de reconfiguração da autonomia das escolas da rede estadual de Imperatriz/MA na medida em que objetivou à modernização da gestão e ao fortalecimento da autonomia da escola, mediante a adoção do modelo de planejamento estratégico, apoiado na racionalização e na eficiência administrativa por meio da capacitação e formação do diretor escolar em uma perspectiva gerencial.

Na perspectiva gerencial cada escola possui autonomia para decidir e buscar recursos inclusive para a sua manutenção, abre-se o caminho para o financiamento da educação por setores privados.

Ao analisar o processo de construção da gestão democrática na lógica da reforma do Estado Adrião (2006) considera que a autonomia, que em essência é um

elemento da gestão democrática, é reconfigurada com o propósito de atender aos mecanismos da gestão escolar sob os objetivos da lógica gerencial. É entendida no sentido da responsabilização das unidades escolares pelo sucesso ou o fracasso das políticas educacionais. Assim sendo, “a autonomia proposta limita-se a um discurso que delega às unidades escolares a escolha dos meios para que atinjam resultados centralizadamente definidos” (ADRIÃO, 2006, p. 73).

Nesse sentido, outro elemento que compõe a ideia de autonomia é a adoção de meios de controle sobre o trabalho desenvolvido na escola. Se por um lado a escola conquista a autonomia por outro é obrigada a prestar contas desta autonomia e “isto influi na organização e na gestão do trabalho, justamente porque a escolha dos meios não está dissociada dos fins esperados” (ADRIÃO, 2006, p.73). Trata-se de uma estratégia de implantação de mecanismo da gestão privada no setor público, cuja capacidade de decisão e responsabilização pelos resultados alcançados seria o ponto de partida.

Com relação ao projeto político-pedagógico, um dos elementos centrais de efetivação participação da comunidade na gestão da escola e de afirmação da gestão democrática, que em sua natureza, deve ser um instrumento de democracia da atividade da escola, envolvendo de forma sistemática todos os atores que a compõe: direção, professores, pais, e comunidade escolar, o que percebemos a partir das escolas pesquisadas na rede estadual de ensino de Imperatriz é que esse processo se desenvolve de forma precária e questionável.

Para Veiga (2009) “a escola é o lugar de concepção, realização e avaliação de seu projeto educativo, uma vez que necessita organizar seu trabalho pedagógico com base em seus alunos”, assim sendo, é responsabilidade da escola a construção do seu projeto político-pedagógico.

O projeto político-pedagógico se apresenta para a comunidade escolar como um instrumento político, pois “todo projeto pedagógico da escola é, também, um projeto político, por está intimamente articulado ao compromisso sociopolítico com os interesses reais e coletivos da população majoritária”, essa dimensão política se efetiva no contexto da *práxis*, a partir da relação sistêmica com a dimensão

pedagógica em que, objetivamente, “reside a possibilidade da efetivação da intencionalidade da escola, que é a formação do cidadão participativo, responsável, comprometido, crítico e criativo” (VEIGA, 2009, p. 13).

Acerca do projeto político-pedagógico, a Coordenadora do programa GN10 apresenta entende que:

[...] as escolas têm um projeto político-pedagógico, mas na rotina da escola o gestor tem que trabalhar com um plano de metas. Com ele ela acompanha mais o passo a passo da escola. O gestor tem que trabalhar o plano de metas, fazer o plano de metas da escola, ele tem que elaborar sua agenda diária e anual pra ele trabalhar também, ele tem que ta acompanhando efetivamente a sua escola em relação aos resultados bimestrais, o perfil de turma, saber realmente onde é que a escola esta avançando ou não e conseqüentemente ir cobrando isso dos professores, dos coordenadores para que as mudanças seja efetivada na escola [...] no final ele vai ser responsabilizado caso os índices da escola não tenha(*sic*) havido mudanças, mediante as intervenções que terão que ser feitas. **(Coordenadora do Programa GN10 – UREI).**

Apesar de reconhecer à existência do projeto político-pedagógico nas escolas o depoimento que a Coordenadora do GN10 apresenta, valorizando os mecanismos de controle do programa, demonstra o caráter gerencial do desempenho das atividades do diretor escolar, pois o programa GN10 insere na dinâmica administrativa da escola seus próprios instrumentos de gestão voltada para o resultado para o controle.

Isso fica evidente nas falas: “o gestor tem que trabalhar com um plano de metas”, “ fazer o plano de metas da escola”, “elaborar sua agenda diária e anual”, “ele tem que está acompanhando efetivamente a sua escola em relação aos resultados”, “saber realmente onde é que a escola esta avançando”, “cobrando isso dos professores, dos coordenadores”, “no final ele vai ser responsabilizado caso os índices da escola não tenha (*sic*) havido mudanças”.

O apreço aos elementos da gestão gerencial desconstrói a possibilidade de efetivar o desenvolvimento de uma gestão pautada na democracia, pois a busca pelos resultados e o controle sistemático do trabalho dos sujeitos da escola tiram a possibilidade de elementos que são a base da gestão democrática como a participação e a autonomia.

Assim, concordamos com Veiga (2009), quando entende que:

O projeto político-pedagógico, ao se constituir em processo democrático de decisões, preocupa-se em instaurar uma forma de organização do trabalho pedagógico que supere os conflitos, buscando eliminar as relações competitivas, corporativas e autoritárias, rompendo com a rotina do mando impessoal e racionalizado da burocracia que permeia as relações no interior da escola, diminuindo os efeitos fragmentários da divisão do trabalho que reforça as diferenças e hierarquiza os poderes de decisão (VEIGA, 2009, p. 15)

O primeiro fundamento para a formulação do projeto político-pedagógico de qualquer escola ou rede de ensino é a sua construção coletiva. O projeto político-pedagógico só existe de fato – não como um texto formal, mas como expressão viva de concepções, princípios, finalidades, objetivos e normas que orientam a comunidade escolar – se ele resultar do debate e reflexão do grupo que compõe a formação destes espaços (escola ou rede de ensino) (VEIGA, 2009). Nesse contexto, identifica-se a necessidade de o grupo comprometer-se com esse projeto e sentir-se autor e sujeito de seu desenvolvimento.

Segundo o Parecer CNE/CEB no 7/2010, o projeto político-pedagógico, interdependentemente da autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira da instituição educacional, representa mais do que um documento, sendo um dos meios de viabilizar a escola democrática para todos e de qualidade social.

Segundo o art. 44 da Resolução CNE/CEB no 4/2010, o projeto político-pedagógico, instância de construção coletiva que respeita os sujeitos das aprendizagens, entendidos como cidadãos com direitos à proteção e à participação social, deve contemplar:

- I – o diagnóstico da realidade concreta dos sujeitos do processo educativo, contextualizados no espaço e no tempo;
- II – a concepção sobre educação, conhecimento, avaliação da aprendizagem e mobilidade escolar;
- III – o perfil real dos sujeitos – crianças, jovens e adultos – que justificam e instituem a vida da e na escola, do ponto de vista intelectual, cultural, emocional, afetivo, socioeconômico, como base da reflexão sobre as relações vida-conhecimento-cultura, professor-estudante e instituição escolar;
- IV – as bases norteadoras da organização do trabalho pedagógico;
- V – a definição de qualidade das aprendizagens e, por consequência, da escola, no contexto das desigualdades que se refletem na escola;

VI – os fundamentos da gestão democrática, compartilhada e participativa (órgãos colegiados e de representação estudantil);

VII – o programa de acompanhamento de acesso, de permanência dos estudantes e de superação da retenção escolar;

VIII – o programa de formação inicial e continuada dos profissionais da educação, regentes e não regentes;

IX – as ações de acompanhamento sistemático dos resultados do processo de avaliação interna e externa (SAEB, Prova Brasil, dados estatísticos, pesquisas sobre os sujeitos da Educação Básica), incluindo dados referentes ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e/ou que complementem ou substituam os desenvolvidos pelas unidades da federação e outros;

X – a concepção da organização do espaço físico da instituição escolar de tal modo que este seja compatível com as características de seus sujeitos, que atenda as normas de acessibilidade, além da natureza e das finalidades da educação, deliberadas e assumidas pela comunidade educacional.

Diferentemente da ideia de texto burocrático, como muitas vezes ocorre nas escolas, o projeto político-pedagógico é o instrumento facilitador da gestão democrática. Quando a escola não discute o seu projeto político-pedagógico ou o faz apenas de uma forma burocrática, os professores desenvolvem trabalhos isolados que, em geral, têm baixa eficiência.

Ao questionar o diretor [A] e a diretora [B] acerca das modificações ocorridas na elaboração ou reconstrução do projeto político-pedagógico após a implementação do programa GN10, constatei, a partir das suas que o processo de construção desse documento, que além de político é pedagógico, tem ocorrido de forma arbitrária aos interesses dos sujeitos escolares e às expectativas da contexto social imediato à escola.

Na concepção do diretor da escola [A],

O PPP daqui da escola acho que ela já mudou muitas vezes. Todo ano ele muda, toda vez ele tem uma cara diferente, uma roupagem diferente, e esse momento que a gente faz reuniões com os pais a gente mensura, a gente aborda, pergunta: “Como tá a escola? O que o seu filho fala da escola? O que você fala sobre o professor? O que a escola tem que ter?” Então é (sic) nesses momentos que a gente faz, a gente está sempre refletindo sobre: “Como está a escola no ano?”, a escola nossa o IDEB do ano passado não foi muito bom, a gente fala sobre isso, a gente questiona sobre isso, aonde é que está os acertos, os erros, o que a gente pode corrigir desses erros, o que a gente pode acertar, melhor ainda mais. O PPP nosso aqui da escola veio com uma roupagem nova lá da SEDUC, uma roupagem de refazer, já tínhamos feito no começo do ano e agora nós reelaboramos e mandei pra lá pra olhar, acho que até vai voltar novamente pedindo outras coisas pra gente inserir nesse PPP. Aqui na escola chegou uma época do ano em 2012 nós xerocopiamos para cada professor o PPP, por que a gente marca uma reunião só pra fazer o PPP com o professor, eu acho que ele não sai,

agora você fazer um momentos e nesses momentos a gente abordando pontos e quando você for finalizar o PPP você colocando lá sobre aprovação, sobre evasão, sobre o que a escola pensa sobre o seu papel aqui na escola, como a escola está vendo essas coisas, esse pontos, momento de reunião com os pais, com os alunos, reunião com o professor a gente conseguiu fazer o PPP, mas é marcar um momento só pra fazer o PPP é difícil, é complicado **(Diretor A)**

Nessa mesma perspectiva de análise a diretora [B] comenta que,

[...] a gente às vezes no último dia da semana pedagógica pega o projeto lê e faz uma adaptação, inclusive nós estamos atrasado com ele, a gente fez ate um rabisco a lápis pra poder a gente refazer, a gente sempre faz isso. **(Diretora B)**.

A fala do diretor [A] causa preocupação quanto ao entendimento real dos objetivos do projeto político-pedagógico. Para ele a **Escola A** já mudou muitas vezes o projeto político-pedagógico e este passa por mudanças todos os anos apresentando sempre “uma cara diferente, uma roupagem diferente”. Ainda para o diretor [A] o projeto político-pedagógico é encaminhado pela SEDUC para que a **Escola A** faça somente alterações e contribuições.

A fala da Supervisora educacional aponta aspectos diferentes da percepção dos diretores. Para ela,

*Na verdade, o projeto político-pedagógico foi esquecido durante esses últimos anos, porque, o próprio programa GN10 tem um plano de metas e aí o que acontece é que esse plano de metas ele acaba de certa forma ofuscando o papel do projeto político-pedagógico. [...] em momento nenhum houve uma oxigenação na mudança. São os mesmos projetos de três, quatro anos atrás e aí o plano de metas do Gestão Nota 10 acaba ofuscando o projeto político-pedagógico da Escola. O plano de metas acaba sendo pragmático no cotidiano das escolas e é o documento que a equipe do Gestão Nota 10 solicita nas visitas, não necessariamente o projeto político-pedagógico **(Supervisora Educacional B – UREI)**.*

De acordo com a Supervisora [B] o projeto político-pedagógico durante o período de implementação e execução do programa GN10 ficou em segundo plano no desenvolvimento das atividades das escolas estaduais de Imperatriz/MA. Pois, a prioridade estabelecida para os diretores das escolas prioriza o desenvolvimento de capacidades técnicas da gestão. Para tanto, o programa GN10 orienta o trabalho dos diretores a partir de planos estratégicos e de agendas de trabalho com a finalidade de atingir as metas de eficiência e eficácia na gestão da escola. Assim, sob a lógica da gestão gerencial, o projeto político-pedagógico perde a sua

identidade e sua importância como instrumento de possibilidade de construção da gestão democrática.

O projeto político-pedagógico tem sido objeto de estudos para professores, pesquisadores e instituições educacionais e, vem causando muita inquietação em todos os envolvidos nesse processo. Cabe ressaltar, que a grande maioria das escolas de nosso país, por razões diversas, ainda não conseguiu elaborar este documento tão importante, que quando bem entendido e quando construído a partir do coletivo da escola, poderá organizar e direcionar todas as ações a serem desenvolvidas através de um trabalho em equipe, para que os objetivos e metas pretendidos sejam alcançados.

Assim, o processo de elaboração do projeto político-pedagógico prima pela organização didática, pedagógica, metodológica e institucional de uma *práxis* educativa, permeada pela constância do diálogo e voltada para os novos paradigmas sociais que emergem da modernidade que caracterizam a sociedade deste início de século.

Nessa perspectiva, a escola possui responsabilidade sobre o trabalho desenvolvido, porque é nela que as políticas educacionais ganham significado e portando é a partir da escola que as políticas educacionais devem ser pensadas. No entanto, vale salientar que a participação e a autonomia da escola pública é sempre limitada.

ALGUMAS CONCLUSÕES

O capital é um modo de controle que se sobrepõe a tudo o mais, antes mesmo de ser controlado – num sentido apenas superficial – pelos capitalistas privados (ou, mais tarde, por funcionários públicos do Estado do tipo soviético). As perigosas ilusões de que se pode superar ou subjugar o poder do capital pela expropriação legal/política dos capitalistas privados surgem quando se deixa de levar em conta a natureza real do relacionamento entre controlador e controlado. Como um modo de controle sociometabólico, o capital, por necessidade, sempre retém seu primado sobre o pessoal por meio do qual seu corpo jurídico pode se manifestar de formas diferentes nos diferentes momentos da história (MÉSZÁROS, 2009).

Esta pesquisa de tese teve como premissa as implicações que as parcerias público/privadas tomaram para a educação a partir da parceria celebrada entre o Governo do Maranhão e o IAS para implementação e execução do programa GN10 na rede estadual de ensino. O estudo apresentou como objetivo geral analisar as repercussões que o programa gestão Nota 10 deixou na gestão das escolas da rede estadual de Imperatriz/MA.

Assim, esse estudo foi fundamentado em alguns eixos de análise: propriedade privada, Estado capitalista, parcerias público/privadas, gestão pública, gestão gerencial e gestão democrática. A partir da nossa inserção nesse campo teórico foi possível estabelecer as relações e articular os conceitos de forma a construir uma unidade de entendimento para o tema da pesquisa.

Parti da hipótese de que, o programa GN10, do IAS, através da inserção da lógica e de elementos da gestão gerencial na gestão escolar da rede estadual de Imperatriz/MA, escamoteia a realidade educacional quando objetiva, exclusivamente, implantar uma cultura de resultados que priorizam os “indicadores de sucesso” educacionais. Isso reflete o discurso ideológico vigente do neoliberalismo de que o Estado não tem competência e nem condições de ofertar e coordenar sua política educacional de forma efetiva. Em consequência disso, há uma transferência de funções específicas do Estado para a iniciativa privada por meio das regulamentações jurídico/normativas das parcerias público-privadas reconfigurando o conceito de público e privado. Assim, realiza-se uma cooptação

ideológica dos sujeitos trabalhadores da educação e um *fetichismo* em relação às parcerias público/privadas, enfraquecendo a correlação de forças no espaço escolar e a possibilidade de construção da gestão democrática.

Para compreender a dinâmica com que as parcerias público/privadas se apresentam hoje na realidade educacional, de forma particular a sua materialidade na rede estadual de ensino de Imperatriz/MA, apresentei, em um primeiro momento, uma análise teórica acerca do conceito de propriedade e do Estado. Entendo que o conceito de público e privado se apresenta em uma vasta teoria e que são antagônicos, pois têm essências distintas.

Nesse contexto, a partir do pensamento dos autores contratualistas Hobbes, Locke e Rousseau, compreendo que as características centrais do processo de construção da sociedade nos moldes do capitalismo se efetiva a partir da tarefa precípua do Estado que é garantir a liberdade e a propriedade privada.

Ainda buscando entender os limites e contradições da propriedade privada encontrei em Marx e Engels elementos para estabelecer a crítica ao movimento de construção do privado e de existência do Estado como instrumento regulador da segregação social. Assim, a propriedade privada é uma oposição a propriedade social, coletiva e sua forma de materialização se efetiva a partir do trabalho exteriorizado ao homem e as condições externas deste são propriedades de particulares. Assim, a propriedade passa a ser uma necessidade cada vez maior determinada pelo progresso da produção causando a transformação dos meios de produção individuais.

Com o pensamento de Keynes e Hayek foi possível perceber as metamorfoses do capital. Nesse sentido, o bem privado é sempre a prioridade e o bem público é um instrumento de manutenção do capitalismo.

Nessa perspectiva, a partir do referencial teórico, é possível entender que a propriedade privada é um mecanismo de suprassunção da sociedade capitalista. Ela estabelece as condições para a efetiva segregação do homem pelo homem. Entendo que a sociedade regida pelo capital exigiu uma forma concreta de Estado, que não só possibilitasse a exploração e a desigualdade, mas que, mais

profundamente, construiu um aparato ideológico de “naturalização” do processo de exploração, consolidando as relações de produção e de reprodução como se fossem processos entre iguais.

Nessa direção, o Estado se constitui como um instrumento essencial de dominação na sociedade do capital, pois ele, pela essência de sua natureza excludente, não se coloca acima dos conflitos de classe, mas sim, profundamente envolto neles, já que nasceu como um produto das relações de classe e sua base está nas relações de produção.

Assim, o Estado, de acordo com o referencial teórico deste estudo, não é uma pura abstração, mas um instrumento jurídico/normativo e regulador das relações da sociedade e assume em cada momento histórico as características que o capital lhe impõe, por isso que a escola pública é produto histórico de relações contraditórias e de correlações de forças.

O debate sobre a crise do Estado e a necessidade de sua reconstrução teve início na década de 1980 nos países industrializados. No entanto, no Brasil, essa discussão ganhou força a partir do governo Collor de Mello no início dos anos de 1990. Mas, foi somente a partir das reformas propostas durante os dois mandatos de FHC que constatamos a ampliação das políticas neoliberais no Brasil. Destacamos como pontos centrais desse processo a necessidade de tornar o Estado mais eficiente, eficaz e efetivo nos aspectos administrativo e político e de efetuar revisão das suas funções e a redefinição do seu papel nas relações com a sociedade civil e o mercado. Encontra-se aqui a busca de superação do Estado patrimonialista, burocrático por uma nova perspectiva do capitalismo de inserção das políticas a partir da introdução do Estado gerencial e regulador.

Mediante a análise do movimento de entrada do neoliberalismo no Brasil foi possível compreender que a reforma do Estado brasileiro nos anos de 1990 tem como marco institucional a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE e a elaboração do PDRAE, através dos quais se desencadeou a ofensiva governamental no sentido de impor as mudanças que se seguiram no

período de 1995 a 2002 e que implicaram em rebatimentos para as políticas atuais, de forma particular, as políticas do campo educacional.

A reforma do Estado implicou, sistematicamente, em uma atuação/ação do governo através do MARE em estabelecer estratégias de recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não estatais para executar os serviços de educação, saúde, e cultura; e reforma administrativa pública com a implantação de uma administração pública gerencial, em detrimento das políticas sociais universais priorizando e focalizando os recursos sob a égide do discurso de que o Estado era fraco e era necessário fortalece-lo com as mesmas estratégias que alimentam o mercado, ou seja, os elementos da competitividade, da eficiência e eficácia na oferta do serviço público.

É importante ressaltar o entendimento que o PDRAE fez sobre a modernização da administração pública. Ele defende a superação da administração pública burocrática e dos traços de patrimonialismo existentes no setor público com a introdução da administração gerencial, contemplando (i) a autonomia gerencial, com flexibilidade de gestão e novas diretrizes para o contrato de gestão entre a esfera pública e a privada; (ii) o cumprimento de resultados sob a ótica da eficiência, eficácia e efetividade, com a reorientação dos mecanismos de controle, no caso, de procedimentos para resultados; (iii) foco no cidadão, agora visto como cidadão-cliente na qualidade de consumidor; e, finalmente, (iv) controle social, com a introdução de mecanismos e instrumentos que garantam a transparência e a publicização da política e da ação governamental, assim como a participação e controle por parte do cidadão.

Em seu núcleo estratégico o PDRAE propôs aumentar a efetividade do Estado mediante: (i) introdução de uma cultura gerencial, baseada na avaliação de desempenho; (ii) implantação de uma política de profissionalização do serviço público (carreiras, salários, concursos públicos anuais, educação continuada); (iii) consolidação e convergência de sistemas de informações para instrumentalizar o núcleo estratégico na sua função de formulação e avaliação de políticas públicas;

(iv) capacitação gerencial para definição e supervisão de contratos de gestão/termos de compromisso de gestão/termos de parcerias.

Nesse sentido, o papel do Estado para com as políticas sociais é alterado, pois, com esse diagnóstico, a ordem do dia passa a ser racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições públicas, consideradas improdutivas pela lógica de mercado. Seguindo o receituário proposto no PDRAE a responsabilidade pela execução das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade: para os neoliberais, por meio da privatização (mercado); para a Terceira Via, principalmente a partir do terceiro setor (sem fins lucrativos).

Depreendo, pois, que a implementação das políticas neoliberais no Brasil a partir do governo FHC com a instituição do MARE e da aplicação das medidas do PDRAE trouxe para as Organizações Sociais ou o chamado Terceiro Setor novos marcos regulatórios e novas implicações para a atuação da sociedade civil. Nessa esteira, entendo que o modelo preconizado para o setor de serviços não-exclusivos do Estado, abrangendo hospitais, institutos de pesquisa, universidades, museus, entre outros instituiu uma nova relação entre o público e o privado através dos contratos de gestão e dando novas face às parcerias público/privadas.

Entendo que esse processo se deu com a extinção da entidade integrante do poder executivo federal e absorção de suas atividades por entidade pública não-estatal, não pertencente ao aparelho do Estado, que é qualificada como Organização Social, habilitando-a a gerir equipamentos e instalações do órgão extinto e receber recursos do Orçamento da União para execução de atividades mediante assinatura de contrato de gestão. Verificamos, a partir dos marcos regulatórios, que esse contrato estabelece resultados de eficiência, eficácia e efetividade, e respectivos indicadores de desempenho, que a organização social deverá atender. Também nesse caso, a entidade pública não-estatal deverá implementar processo de planejamento estratégico e de reestruturação institucional, para capacitá-la na execução do contrato de gestão. Essas entidades também precisam instituir conselhos de administração, que deverão contar com a representação do segmento de usuários do setor no qual irão atuar.

Nesse contexto de redefinição do papel do Estado e de introdução da lógica do gerencialismo na administração pública, analisei neste trabalho que o modelo gerencial inspira-se na administração de empresas, voltada para o resultado eficiente e eficaz e que, essa lógica está cada vez mais presente na esfera pública, sobretudo, na definição das estratégias de pensar as políticas educacionais que deve cada vez mais apresentar resultados voltados para índices quantitativos na lógica da avaliação por resultados. Verificamos aqui o conceito de eficiente como sinônimo de ação, força e virtude de produzir, ou seja, é a capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados a partir de um mínimo de esforços empenhados.

Nessa perspectiva, o gerencialismo na administração pública se efetivou a partir da transposição para o setor público de técnicas de gestão importadas do setor privado, cuja introdução foi efetivada na Reforma do Estado dos anos de 1990 para diminuir as despesas numa lógica neoliberal de reestruturação do Estado. Nesse processo ganhou destaque às estratégias de gestão de organizações empresariais, destacando-se as noções de eficiência e eficácia, competitividade, entre outras. Essa transposição da lógica empresarial competitiva para o setor público (gerencialismo) alterou o modelo burocrático piramidal da administração pública, através da flexibilização da gestão e das novas interfaces da relação público e privado.

As estratégias de Reforma do Estado no Brasil apontadas pelo PDRAE são: a privatização, a publicização e a terceirização. Sendo a terceirização o processo de transferência para o setor privado dos serviços auxiliares ou de apoio. A publicização a transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta. A publicização, no PDRAE, significa transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, pública, não-estatal. O PDRAE propõe que as empresas públicas sejam privatizadas ou transformadas em organizações sociais, organizações parceiras do Estado não dirigidas pelo poder público, mas recebendo fundos públicos. Essa lógica é atemporal e tangencia os governos de FHC, Lula e Dilma Rouseff, no caso desses dois últimos através da Lei nº 11.079/04 e do Decreto nº 7.478/11, respectivamente, refinaram o processo dos marcos regulatórios das parcerias público/privadas de

forma que o terceiro setor a partir das OS e das OSCIPS assumem o papel do Estado na gestão pública das políticas em toda a área social.

Verifiquei que, assim como a Reforma do Estado promovida pelo PDRAE do governo de FHC, seguindo o receituário das políticas neoliberais, o governo do Maranhão á época liderado por Roseana Sarney Murad, também fez uma Reforma no Estado alterando toda a administração estadual. Dentre as primeiras medidas podemos destacar: a criação de novos modelos de gestão, desconcentração, contrato de resultado; profissionalização da gestão pública e a reforma do estado; programa de desestatização, reestruturação e ajuste do estado; programas de demissão motivada e a reforma do estado. Assim, nos primeiros dias de governo, Roseana Sarney procurou promover uma ampla Reforma Administrativa no Maranhão, tendo por objetivos: (i) racionalizar e simplificar as estruturas organizacionais do Estado; (ii) reduzir níveis hierárquicos, extinguir órgãos em duplicidade; (iii) enxugar a máquina administrativa e reduzir dispêndios e esforços; (iv) prover de Estatutos, Regimentos, Normatização e Manualização os órgãos que ainda carecem desses instrumentos regularizadores e gerenciais; (v) conceber, aplicar e aprimorar novos modelos, sistemas e processos de gestão, que compatibilizem as intenções de descentralização, desconcentração, delegação, flexibilidade e autonomia com a efetividade dos controles gerenciais.

Nessa perspectiva, a Reforma do Estado no Maranhão assumiu a lógica do neoliberalismo e cumpriu com maestria o seu receituário. Dentro de suas estratégias de exequibilidade destacamos: (i) adotar a gestão participativa, através da inclusão de organizações não-governamentais e de representações da sociedade civil; (ii) prioriza a gestão por programas e projetos (concepção, formulação e implantação) nos níveis de execução programática; (iii) prioriza a experiência dos Órgãos Desconcentrados, dotados de relativa autonomia administrativo financeira; reforça mecanismos de flexibilização; (iv) busca o aumento da eficiência na implantação de sistemas de controle e avaliação do desempenho gerencial; (v) redefine o papel do Estado e sua missão institucional; (vi) privatiza, funde órgãos da administração, descentraliza ações do governo (saúde, cultura, justiça, desenvolvimento social, indústria, comercio, turismo); (vii) extingue órgãos da administração direta e indireta

e entidades da administração indireta (secretarias, autarquias, sociedades de economia mista); (viii) reduz custos anuais da máquina administrativa.

Nessa direção, o que percebi, a partir da a Lei nº 6.272 de 06 de fevereiro de 1995 e do Decreto nº 15.052, de 22 de maio de 1996 representam um arsenal normativo de regulamentações para efetivar a Reforma gerencial no Estado do Maranhão, cumprindo as estratégias de privatizar, extinguir, fundir, dissolver ou incorporar entidades da administração com a finalidade maior de (i) aumentar a eficácia do aparelho do Estado; (ii) aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços sociais do Estado, atendendo melhor ao cidadão a um custo menor; (iii) transferir os serviços sociais competitivos para o espaço da propriedade pública não-estatal, e as atividades do setor de produção e serviços destinados ao mercado para o âmbito da propriedade privada; (iv) transferir à iniciativa privada as atividades que lhe são mais próprias, nesse caso, a educação. Esse movimento de Reforma do Estado, com tomada de estratégias de enxugamento da máquina pública e de redução das políticas sociais e, transferência de atribuições públicas para o setor privado, configura-se como uma efetiva ação de controle do capital e de detrimento do espaço público.

Nesse contexto de redefinição do papel do Estado, a Reforma Gerencial no Maranhão implicou em resultados nas áreas econômicas, sociais, políticas educacionais que escamoteiam a realidade, revelando uma distorção do real a partir da aparência. A análise do processo de Reforma no Maranhão deixou para o contexto atual das políticas sociais e educacionais do Estado as seguintes implicações:

- (a) apesar dos indicadores revelarem dados significativos em relação à melhoria dos indicadores sociais, o Estado do Maranhão, ainda, ocupa a 26ª posição entre as 27 unidades federativas brasileiras segundo o IDHM ficando atrás somente do Estado de Alagoas que apresenta o menor IDHM de 0,631;
- (b) os dados revelam que a proporção de crianças de 5 a 6 anos na escola somaram 93,85%, em 2010. No mesmo ano, a proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental foi

de 81,56%. No entanto, apenas 47,84% dos jovens de 15 a 17 anos terem o ensino fundamental completo e a proporção de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo é de 29,60%. Entre os anos de 1991 e 2010 essas proporções aumentaram, respectivamente, 37,92 pontos percentuais e 22,63 pontos percentuais;

- (c) apesar das taxas de crescimento *per capita* nas duas últimas décadas o Maranhão ainda é um Estado com um significativo percentual de pessoas pobres. Isso se revela e em no percentual de 39,53% de pessoas que vivem na linha pobreza extrema;
- (d) os dados indicam que houve uma evolução da desigualdade de renda entre os maranhenses no período pós Reforma do Estado. De acordo com o Índice de Gini, o percentual passou de 0,60, em 1991, para 0,65, em 2000, e para 0,62, em 2010;
- (e) o total das pessoas de 15 anos ou mais de idade com renda mensal variando entre $\frac{1}{2}$ e 1 salário e 1 a 2 salários mínimos por mês, teremos, 2.091,186, ou seja, (43,75%) da pessoas. Ressalta-se, ainda, que existem 1.290,673 (27,00%) das pessoas vivem sem rendimento algum;
- (f) os índices mostraram que 1.498.158 mil famílias são beneficiadas por programas sociais como Bolsa Família e PETI. Isso revela o descaso que o governo do Maranhão teve, historicamente, com a população negligenciando políticas públicas de Estado para melhoria da qualidade de vida dos maranhenses;
- (g) a pesquisa revelou que 31,42% de crianças com até 14 anos de idade têm renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) mensais. Esse indicador é reforçado quando visualizamos o percentual de pessoas vulneráveis à pobreza que é de 63,58% em 2010. Soma-se as essas condições de fragilidade social o fato de 50,99% de pessoas com 18 anos ou mais sem ensino fundamental completo estarem em condições de trabalho informal;
- (h) a renda média mensal dos 40% mais pobres do Maranhão, no início de 2000, correspondente a R\$ 72,00, era inferior à do Nordeste (R\$ 79,28) e mais ainda em relação à brasileira (R\$ 127,27)". Os aspectos de

indigência e miséria desse percentual da população são corroborados quando comparados aos valores recebidos em reais por dia e horas de trabalho. Os 40% mais pobres do Estado recebiam por dia trabalhado o valor correspondente a R\$ 2,41 e por hora efetiva de trabalho R\$ 0,30

O exame que fiz de alguns dados educacionais do Estado do Maranhão nas duas últimas décadas, a partir da experiência da Reforma gerencial e da implementação das parcerias entre o IAS e o governo do Maranhão, indicou que:

- I. não houve melhoria nos indicadores do IDEB, visto que esse era um dos objetivos da parceria entre o governo do Maranhão e o IAS;
- II. em 2008 no Maranhão a taxa de analfabetos era de 21,03% da população residente, ou seja, cerca de 1.228,586;
- III. A partir da parceria do IAS com o governo do Maranhão os dados revelam que em 2013, cerca de 1.308,299 de pessoas com 5 ou mais anos de idade são analfabetas, ou seja, 21,03%. É importante destacar, que nos anos de 2011 e 2012, a taxa de analfabetismo foi crescente em relação ao ano de 2008, apresentando, respectivamente 22,35% e 22,31%. Isso demonstra o nível de fragilidade dessas parcerias, visto que os dados indicam a piora dos indicadores educacionais;
- IV. em 2013, na rede estadual houve uma queda de 29,9% das matrículas em comparação com as matrículas de 2008. Quando consideramos somente as matrículas da rede estadual em Imperatriz o total de matrículas, em 2013, caiu para 48,8%;
- V. apesar de chegar a 2013, com 86,5% de aprovação no Ensino Fundamental, os dados revelam que a partir de 2011, segundo ano da parceria da SEDUC/MA com o IAS, os indicadores de aprovação no Maranhão passaram a ser menores que as taxas do Brasil;
- VI. a rede estadual do Maranhão reduziu em 1,1% pontos percentuais a taxa de reprovação, enquanto o Brasil reduziu em 3,4%, enquanto Imperatriz aumentou em 0,3% a taxa de reprovação no ano de 2013, último ano da parceria com o IAS;

- VII. os indicadores de abandono dos alunos do Ensino Fundamental observados, em 2013, no Brasil, Região Nordeste, Maranhão e Imperatriz, apresentaram, respectivamente, a seguinte taxa de abandono: 2,6%, 4,3%, 3,7% e 3,3%. Pude concluir que os índices do Estado do Maranhão e da rede estadual de Imperatriz são altos em relação à taxa do Brasil;
- VIII. em 2013 o percentual de atendimento do ensino médio no estado sofreu decréscimo de 3,8% das matrículas em relação ao ano de 2008;
- IX. Se comparadas as médias do período de 2008 a 2013 da taxa de aprovação no ensino médio, teremos os seguintes dados: Brasil (5,5%), Região Nordeste (7,3%), Maranhão (1,1%) e Imperatriz (7,5%). A média da taxa de aprovação do ensino médio do estado foi de 1,1% no período, isso revela um retrocesso em relação aos outros entes federados. chegando a 2013 com 75,8%. Cabe ressaltar que nesse mesmo período a taxa de aprovação na rede estadual de Imperatriz cresceu cerca de 7,5%.
- X. A rede estadual do Maranhão aumentou a taxa de reprovação durante todos os anos da série dessa pesquisa que foi de (2008 a 2013). No ano de 2013 a taxa de reprovação do ensino médio foi a mais alta, chegando a 12,5% pontos percentuais. Esse dado representa um aumento de 4,6% em relação ao ano de 2008;
- XI. Houve uma redução de 309 (trezentos e nove) escolas na rede estadual de ensino do Maranhão a partir da parceria com o IAS em 2009. Os dados indicam que em 2009 a rede estadual do Maranhão contava com 1.432 (hum mil, quatrocentos e trinta e duas) escolase chegou a 2013, último ano da parceria com o IAS, com um total de 1.123 (hum mil, cento e vinte e três) escolas;
- XII. no ano de 2013, a redução do número de laboratórios de informática em relação ao ano de 2009 foi de 118 (cento e dezoito) laboratórios a menos nas escolas estaduais do maranhão;
- XIII. em 2013, na rede estadual de ensino do Maranhão os dados ainda apresentam que cerca de 77 (setenta e sete) banheiros fora do prédio

das escolas; somente 93 (noventa e três) escolas possuíam refeitórios; cerca de 159 (cento e cinquenta e nove) escolas não tinham pátio coberto.

- XIV. É importante destacar que, em 2013, um total de 172 (cento e setenta e duas) escolas não apresentavam nenhuma das características físicas ou pedagógicas que compõem uma unidade educativa, ou seja, são escolas que funcionam nas mais precárias condições, geralmente em galpões ou casas.

A gestão da política educacional a partir do IAS na rede estadual de ensino de Imperatriz, através da implementação de sua proposta gerencialista trouxe para a organização da gestão escolar as seguintes repercussões, demonstradas pelos resultados obtidos sobre as duas escolas que se constituíram o campo desta pesquisa:

- a) os índices da aprovação no ensino fundamental dos alunos da **Escola A**, apresentaram progressiva redução entre todos os anos no período de 2008 a 2012. O ano de 2010 apresentou a pior taxa de aprovação, com apenas 75,6% de aprovação. Assim, esse resultado está bem abaixo das taxas registradas entre os entes federados, chegando a apresentar uma diferença negativa de aprovação em relação ao Brasil de 9,7%. A taxa de reprovação oscilou sempre para mais em todos os anos de 2008 a 2012. Cabe ressaltar que o maior índice de reprovação observado foi de 19,9% no ano de 2010, auge do GN10;
- b) a taxa de aprovação do ensino médio na Escola A, apresentou maior índice de crescimento no ano de 2010, chegando a 76,2%. Isso indica um percentual 5,6% de crescimento em relação a taxa de aprovação de 2009 que foi de 67%. O percentual de reprovação era de 8,5%. No entanto, é importante destacar que, em 2013 o percentual de reprovação foi de 11,7% na escola, ou seja, registra-se um aumento de 3,2% na taxa de reprovação;
- c) o percentual de aprovação no ensino fundamental da Escola B, em 2013, esse valor só chega a 85,4%, representando um crescimento

de, somente, 1,3% em relação a 2008. O percentual de reprovação, em 2013, com uma taxa de 10,6%, enquanto que no ano de 2008, essa taxa foi de 9,2%. Assim, percebe-se um aumento de 1,4% na taxa de reprovação, enquanto que no Brasil a taxa foi de 9,4%, no Maranhão 9,8%;

- d) o percentual de aprovação, do ensino médio, na Escola B, era de 63% passando para 82,6% em 2012. Nota-se um crescimento de 19,6% na aprovação desse nível de ensino nesse período. Em 2013, o ensino médio foi inserido na para acompanhamento pelo programa GN10, o que podemos perceber é uma redução na taxa de aprovação em relação a 2012 na ordem de 1%. Em 2013 o percentual de reprovação foi de 10% entre os alunos do ensino médio na Escola-B.

Vale lembrar que uma das metas do IAS e que se encontra na página 20 do Termo de Convênio (ANEXO – A) é de elevar para 95% a taxa de aprovação, 2% de reprovação e 98% de frequência das escolas da rede estadual.

A parceria firmada entre o governo do Maranhão e o IAS apresentou consequências para os índices educacionais e para a gestão da educação, tanto em nível da rede estadual de ensino quanto em nível da gestão na escola. Sob o discurso da eficiência e da produtividade disseminados pela lógica gerencialista do IAS, as escolas da rede estadual de Imperatriz assumiram práticas de gestão gerencial, estabelecendo o controle de resultados que não se apresentaram como o prometido na “formula mágica do programa GN10”.

Analisando as repercussões da parceria entre o IAS e o governo do Maranhão via implementação do programa GN10 na rede estadual de ensino, de forma particular na realidade de duas escolas de Imperatriz, foi possível perceber que:

- i. o programa GN10 valoriza o caráter gerencial do desempenho das atividades do diretor escolar inserindo na dinâmica administrativa da escola seus próprios instrumentos de gestão voltada para o resultado, para o controle e para o sucesso do aluno;

- ii. uma das diretrizes do programa GN10 é alterar a rotina do gestor que passa a trabalhar com um “plano de metas” e elabora uma agenda diária e anual de atividades que precisa executar;
- iii. a inserção aos elementos da gestão gerencial na gestão escolar via programa GN10 escamoteia a possibilidade de efetivar o desenvolvimento de uma gestão pautada na democracia;
- iv. o Projeto Político Pedagógico, elemento de gestão escolar democrática foi colocado à margem nas escolas da rede estadual de ensino de Imperatriz em todo o período da parceria, pois o programa GN10 prioriza a execução do “plano de metas” e o papel do Projeto Político Pedagógico ficou para um segundo plano;
- v. os temas da participação e autonomia, categorias da gestão democrática, sofrem uma ressignificação na lógica do gerencialismo;
- vi. as escolas da rede estadual de ensino de Imperatriz e seus atores receberam instruções do programa GN10 sobre como realizar o trabalho administrativo e pedagógico, hierarquicamente, por intermédio das decisões emanadas do IAS;
- vii. o programa GN10 inseriu elementos da gestão gerencial nas escolas da rede estadual de ensino de Imperatriz e alterou a essência do espaço público, na medida em que aplicou os princípios da administração das empresas do setor privado;
- viii. a formação dos gestores na concepção defendida pelo programa GN10 inculcou uma ideologia de gerencialismo na prática do gestor da escola e descaracterizou a perspectiva de efetividade da gestão democrática;
- ix. o programa GN10 fez uma cooptação ideológica dos sujeitos escolares acerca da eficiência e produtividade dos resultados;
- x. o programa GN10 estabeleceu o controle das atividades do gestor escolar e o gerenciamento da escola, no entanto, não traduziu os resultados que prometeu em relação aos índices educacionais, pois o que a pesquisa revelou é que durante a parceria do governo do Maranhão com o IAS os indicadores da (aprovação, reprovação e evasão escolar) pioraram.

Diante desses fatores, ficou evidente que as mudanças no papel do Estado redefinem as fronteiras entre o público e o privado, principalmente por meio das parcerias do Estado com o terceiro setor. Nesse sentido, a parceria do governo do Maranhão com o IAS para implementação do programa GN10 na rede de ensino disseminou entre os diretores das escolas estaduais de Imperatriz uma ideologia do sucesso e da produtividade pautada nos resultados e na lógica de mercado que orienta o setor público, principalmente por acreditar que o mercado é mais eficiente e produtivo do que o Estado.

A partir desta pesquisa foi possível concluir que, apesar do governo do Maranhão justificar a parceria com o IAS a partir do insucesso da escola pública no Estado e apresentar, via programa GN10, a intervenção na política de educação do Maranhão, particularmente, na formação dos diretores escolares, o que ficou evidente que os índices educacionais do Estado eram melhores antes da parceria com o IAS. De acordo com minhas análises e da relação que estabeleço com o referencial teórico que ilumina essa pesquisa, a questão não está, necessariamente, na elevação dos índices educacionais, mas sim na possibilidade de efetivação de uma gestão escolar que aponte para os princípios democráticos.

Colocar no cerne da questão somente os indicadores educacionais como se eles revelassem a essência do propósito educativo é escamotear a realidade educacional sob a lógica da pedagogia do sucesso. Assim, a SEDUC do Maranhão seguiu à risca as orientações/determinações do IAS e implementou o programa GN10 como solução para a gestão das políticas educacionais e Maranhão e para a gestão escolar da rede estadual de ensino de Imperatriz/MA, e fracassou.

Observei, ainda, que houve um retrocesso em relação ao processo de construção dos princípios da gestão democrática nas escolas da rede estadual de ensino de Imperatriz/MA, pois a lógica da gestão gerencial permeia ideologicamente a atuação dos gestores educacionais e dos diretores escolares.

Em síntese, o que ocorreu nas escolas da rede estadual de Imperatriz a partir da parceria do governo do Maranhão com o IAS foi uma descaracterização do espaço público na tomada de decisões, no acompanhamento pedagógico, nas

estratégias administrativas, e na dinâmica escolar. Nesse sentido, o programa GN10 trouxe para a rotina escolar o esvaziamento da perspectiva democrática de gestão escolar e escamoteou a realidade através da prática compulsória de levantamento de dados e da produção de relatórios esvaziados.

Assim, a gestão gerencial, disseminada pelo programa GN10 do IAS, não cumpriu os objetivos a que se propôs (elevar os índices educacionais da rede estadual de ensino). Mas, conseguiu realizar uma cooptação ideológica dos gestores educacionais e escolares acerca do sucesso e da produtividade colocando as práticas gerencialistas e mercadológicas como alternativa da gestão eficiente e eficaz no espaço público.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Mônica. **Colegiado Escolar**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2006.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP, n.10, Brasília, 1997.

_____. **Trajatória recente da gestão pública brasileira**: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Revista da Administração Pública, edição comemorativa, 2007.

_____; Maria Rita Loureiro. **O Estado numa Era de Reformas**: os Anos FHC. Versão eletrônica: Brasília, SEGES -MP, 2002. Impressão: São Paulo.

_____; Marcos Vinícios Pó (2002). **Trajórias da literatura sobre reforma do Estado (1995-2002)**: transformações e desafios para a pesquisa em Administração Pública. Relatório de pesquisa ENAP. Brasília: ENAP, 2002.

_____. COSTA, Valeriano M. F. **Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Centro de Estudos, 1998.

ALCOFORADO, Flávio Carneiro Guedes (2005). **Contratualização e eficiência no setor público**: as organizações sociais. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

ADRIÃO, Theresa. **Educação e produtividade**: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã, 2006.

_____; PERONI, Vera. **A educação pública e sua relação com o setor privado: implicações para a democracia educacional**. Revista Retratos da Escola, 2009.

_____; _____. **Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional**. Relatório de pesquisa, 2010. (CNPq).

_____; _____. **Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a Gestão da Escola Pública**. Educação & Sociedade, v. 28, 2007.

_____; _____. *et al.* **O público e o privado na educação**: interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: BORÓN, Atílio, *et al.* **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 8.ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra: 2008.

_____; A trama do neoliberalismo. In: BORÓN, Atílio, *et al.* **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** 8.ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra: 2008.

ANGELA, Carmem. **O mercado como ordem social em Adam Smith, Walras e Hayek.** Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, n. 1 (44), p. 143-164, abr. 2012.

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal (Collor, FHC, Lula).** 2.ed. Campinas – SP: Autores Associados, 2005.

ALMEIDA, Angélica Constantino de. **Reforma do Estado x reforma do aparelho do Estado x reforma administrativa:** uma breve análise. ENANPAD, 1997.

ALVES, Antonio Sousa. **Financiamento do Ensino Médio Público no Estado do Maranhão no período de 1996 a 2006:** possíveis efeitos da política de focalização. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Pará. Belém, 2010.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e subjetividade:** o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório. São Paulo: Boitempo, 2011.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. **A revisão bibliográfica em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis.** In: A bússola do escrever: desafios e estratégias na orientação e escrita de teses e dissertações. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2012.

ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. **Estudo de Caso em Pesquisa e Avaliação Educacional.** 3. ed. Brasília: Liber Livro Editora. 2008.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da Educação e da Pedagogia:** geral e Brasil. 3. ed. São Paulo: Moderna, 2006.

ARAÚJO, Maria Auxiliadora Maués de Lima. **O “PROGESTÃO” no contexto da modernização do Estado brasileiro:** mediação para democratização da gestão escolar ou para a implantação da lógica gerencial na escola? Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Pará. Belém, 2006.

_____. **A gestão premiada:** a experiência de gestão do C.E.E.M.R.C. São Francisco Xavier em Abaetetuba – Pará. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Pará. Belém, 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** São Paulo: edições 70, 2011.

BALL, Stephen J. **Profissionalismo, gerencialismo e performatividade.** Cadernos de pesquisa, v.35, n.126, p.539-564, set./dez. 2005.

_____; MAINARDES Jefferson (Orgs). **Políticas Educacionais:** questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; FONSECA, Pedro César Dutra (Orgs). **A Era Vargas**: desenvolvimento, economia e sociedade. São Paulo: editora UNESP, 2012.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma**: desconstrução do Estado e perda dos direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado**: um balanço do desmonte do Estado. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade** – para uma teoria geral da política. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2012.

_____; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. 13.ed. v.2. Brasília: Editora Univesidade de Brasília, 2008.

BONFIM, Paula. **A cultura do voluntariado no Brasil – determinações econômicas e ideopolíticas na atualidade**. São Paulo: Cortez, 2010.

BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2004, p.147.

BORON, Atílio A. **Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina**. Paz e Terra, São Paulo:2002.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

BRASIL, Palácio do Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso todos pela educação.

_____. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais e dá outras providencias.

_____. **Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre o serviço voluntariado e dá outras providencias.

_____. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providencias.

_____. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público/privada no âmbito da administração pública.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília:** Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, novembro, 1995.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **O Conselho de Reforma do Estado/Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.** Brasília: MARE, 1977.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Agências executivas / Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.** Brasília: MARE, 1997. 54 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; c. 9)

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado / **Secretaria da Reforma do Estado Organizações sociais.** / Secretaria da Reforma do Estado. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Estado patrimonial ao Gerencial.** In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

_____. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (cadernos MARE da reforma do estado; v. 1).

_____. **Uma nova gestão para um novo Estado:** liberal, social e republicano. Revista do Serviço Público, ano 52, nº. 1, janeiro/março de 2001.

_____. **Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil.** Revista do Serviço Público, ano 49, nº. 1, janeiro/março de 1998.

_____. **Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995.** Revista do Serviço Público, ano 50, nº. 4, outubro/dezembro de 1999.

_____; GRAU, Nuria Cunil (Org.). **O público não-estatal na Reforma do Estado.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

_____; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

BUFFA, Ester. **O público e o privado como categoria de análise da educação.** In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Maria Regina M. O público e o privado na História da Educação Brasileira: concepções e práticas educativas. Campinas, SP: Autores Associados; HISTEDBR; UNISAL, 2005.

BUONICORE, Augusto César; *et al.* **Concepções e formação do Estado brasileiro**. São Paulo; Anita Garibaldi – UCG, 2004.

BRANDÃO, Gildo Marçal. **Hegel**: o Estado como realização histórica da liberdade. In: WEFFORT, Francisco C. (Org). Os clássicos da teoria política. 11.ed. v.2, São Paulo: Ática, 2006.

BRULON, Vanessa; OHAYON, Pierre; ROSEMBERG, Gerson. **A reforma gerencial brasileira em questão**: contribuições para um projeto em construção. Cadernos ENAP. Revista do Serviço Público, 2012.

BULHÃO, Rita Maria T.F. **O Financiamento da Educação Básica no Estado do Maranhão**: um estudo crítico sobre o custo-aluno qualidade a partir do FUNDEF. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2010.

CABRAL NETO, Antonio. **Gerencialismo e gestão educacional**: cenários, princípios e estratégias. In: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maura Costa (Org.). Política educacional: gestão e qualidade do ensino. Brasília: Liber Livro, 2009.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. 2.ed. Campinas – SP: Papyrus, 2011.

_____. **Mundialização e Reforma na Educação**. Brasília: Unesco, 2008.

CAMBA, Salete Valesan. **ONGs e as escolas públicas** – uma relação em construção. São Paulo: editora e livraria Instituto Paulo Freire: 2009.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves. **Reestruturação produtiva, reforma administrativa do estado e gestão da educação**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1139-1166, set./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 20 out. 2011.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. **Ideologia do desenvolvimento** – Brasil: JK-JQ. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. **Administração gerencial**: a nova configuração da gestão da educação na América latina. RBPAAE – v.24, n.3, p.389-406, set./dez. 2008.

_____. Gerencialismo e Educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; FRANÇA, Magna; QUEIROZ, Maria Aparecida de (Org.). **Pontos e contrapontos da política educacional**: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Líber livro, 2007.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et. al. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. Cap. 3, p. 127-152.

CHÂNTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. **História das ideias políticas**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 2.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2009.

CHAUÍ, Marilena. **A Universidade Operacional**: a atual reforma do Estado ameaça esvaziar a instituição universitária com sua lógica de mercado. Folha de São Paulo. Caderno Mais!, São Paulo: 9 de maio de 1999.

CHAVES, Eduardo O. C. O liberalismo na política, economia e sociedade e suas implicações para a educação: uma defesa. In: LOMBARDI, José Claudinei; SANFELICE, José Luís. (orgs.). **Liberalismo e educação em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007. Cap. 1, p. 1-60.

CHESNAIS, François. **A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século**. Revista Economia e Sociedade, Campinas, dezembro de 1995.

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

_____. **A Mundialização Financeira**. São Paulo: Xamã, 1998.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CLARKE, J.; NEWMAN, J. **The Managerial State**. London : Sage Publications, 1997

CLAD – Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento. **Uma nova gestão pública para a América Latina**. Revista do Serviço Público, Ano 50, número 1, janeiro/março de 1998.

COUTINHO, Adelaide Ferreira. **As organizações não governamentais e a educação básica oferecida aos pobres**: do consenso da oferta à ação privatizante. 2005. 338 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2005.

COUTINHO, Carlos Nelson; *et al.* **O manifesto comunista 150 anos depois** – Karl Marx/Friedrich Engels. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

_____; NOGUEIRA, Marco Aurélio; HENRIQUES, Luiz Sérgio. **Antonio Gramsci** – Cadernos do Cárcere – Notas sobre o Estado e a política. Vol. 3, 3.ed. Rio de Janeiro; Civilização Brasileira, 2007.

_____. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas.** Revista de Administração Pública, nº. 42, Rio de Janeiro, 2008.

_____. **História das reformas administrativas no Brasil:** narrativas, teorizações e representações. Revista do Serviço Público, Volume 59, nº. 3, julho/setembro de 2008.

CURY, Carlos Jamil. **Educação e contradição:** elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. 7. ed. São Paulo, Cortez: 2000.

_____. **O público e o privado na História da Educação Brasileira:** concepções e práticas educativas. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Maria Regina M. O público e o privado na História da Educação Brasileira: concepções e práticas educativas. . Campinas, SP: Autores Associados; HISTEDBR; UNISAL, 2005.

DAVIES, Nicholas. **Legislação educacional federal básica.** São Paulo: Cortez, 2004.

DIOGO, Walter. **História dos presidentes:** amor e ódio nas eleições do Brasil. 2. Ed. Rio de Janeiro: WD editorial, 2012.

DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil:** Dilemas e perspectivas. Brasília, DF: UNB, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Contrato de gestão. In: **Direito Administrativo.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. Organizações Sociais. In: **Direito Administrativo.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

DOURADO, Luiz Fernando. **Política e gestão da educação básica no Brasil:** limites e perspectivas. Rev. Educação e Sociedade, campinas, v. 28, nº 100, out. 2007. Disponível em www.cedes.unicamp.br.

_____. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org). **Gestão democrática da educação:** atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998.

DRAIBE, Sônia Miriam. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (org). **Descentralização da educação** – novas formas de coordenação e financiamento. Cortez, São Paulo: 1999.

DUPAS, Gilberto. **Tensões contemporâneas entre o público e o privado.** São Paulo: Paz e Terra, 2003.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 3. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FARIAS, Flávio Bezerra de. **O Estado capitalista contemporâneo: para a crítica das visões regulacionistas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Gestão democrática da educação para uma formação humana: conceitos e possibilidades**. Em Aberto, Brasília, v.17, n.72, p.167-177, fev/jun 2000.

FONSECA, Pedro César Dutra. **Keynes: o liberalismo econômico como mito**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 19, n. 3 (40), p. 425-447, dez. 2010.

FRANCO, Maria Laura P. B. **Análise do Conteúdo**. 3. ed. Brasília: Liber Livro Editora, 2008.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREITAG, Bárbara. **Escola, Estado & Sociedade**. 7. ed. São Paulo: Centauro editora, 2005.

FREITAS, Kátia Siqueira de. **Uma inter-relação: políticas públicas, gestão democrático-participativa na escola pública e formação da equipe escolar**. Em Aberto, Brasília, v.17, n.72, p.47-59, fev./jun. 2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, I. **Metodologia da pesquisa educacional**. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **A produtividade da escola improdutiva: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Educação e a crise do capitalismo real**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GAETANI, Francisco. **O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve Comparação**. Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública – v.1, n.1 (nov. 1937) – Ano 54, n.4 (Out-Dez/2003). Brasília: ENAP, 1937

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. **Gestão pública orientada para resultados no Brasil**. Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública — v.1, n.1 (nov. 1937) — Ano 53, n.4 (Out-Dez/2002). Brasília: ENAP, 1937.

_____. **A reforma do Estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos**. Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública — v.1, n.1 (nov. 1937) — Ano 49, n.2 (Abr-Jun/1998). Brasília: ENAP, 1937.

GARCIA, Walter. **Administração educacional em crise**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GERMANO, José Wellington. **Estado militar e educação no Brasil**. 5. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GIDDENS, Antony. **A Terceira Via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

_____. **A terceira Via e seus críticos**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. **O debate global sobre a Terceira Via**. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

GOHN, Maria da Glória. **O novo associativismo e o terceiro setor**. Revista Serviço Social & Sociedade, nº. 58, Ano XIX, Cortez editora: 1998.

_____. Conselhos municipais de acompanhamento e controle social em Educação: participação, cidadania e descentralização. In. SOUZA, Donald Bello de (org). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. 7.ed. tradução de Luiz Maário Gazzaneo. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1989.

_____. **Cadernos do cárcere**. Vol. 3. Edição e tradução – Carlos Nelson Coutinho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GROPPO, Luís Antonio; MARTINS, Marcos Francisco. **Terceira Via e políticas educacionais**: um novo mantra para a educação. Revista brasileira de política e administração da educação. V.24, nº. 2, maio/agosto de 2008.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

_____. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. 2.ed. São Paulo: martim Claret, 2012.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. 2.ed. Companhia das letras, São Paulo: 1995.

HORA, Dinair Leal da. **Gestão democrática na escola**. 18.ed. Campinas, SP: papiros, 2011.

IANNI, Octávio. **Teorias da globalização**. 16.ed. Rio de Janeiro: civilização brasileira, 2010.

KEYNES, John. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda [e] inflação e deflação**. São Paulo: Nova Cultura, 1985.

KLEBIS, Augusta Boa Sorte Oliveira. **Concepção de gestão escolar: a perspectiva dos documentos oficiais e dos programas de formação continuada de diretores de escola no Estado de São Paulo – 1990/2009**. Tese (Doutorado em educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília – SP, 2010.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. 9. ed. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 2011.

LAURELL, Asa Cristina. 4.ed. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 2008.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. **As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos**. Cadernos ENAP. Revista do Serviço Público. Ano 49, nº. 2, 1998.

LIMA, Licínio C. **A organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública**. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2013.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

LOMBARDI, José Claudinei. O público e o privado como categorias de análise da educação? Uma reflexão desde o marxismo. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Maria Regina M. **O público e o privado na História da Educação Brasileira: concepções e práticas educativas**. Campinas, SP: Autores Associados; HISTEDBR; UNISAL, 2005.

LORENÇO FILHO, M. B. **Introdução ao estudo da Escola Nova: bases, sistemas e diretrizes da pedagogia contemporânea**. 14. Ed. Rio de Janeiro: EduERJ: Conselho Federal de Psicologia, 2002.

LUCK, Heloísa. **Gestão educacional: uma questão paradigmática**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ Marli E. D.A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

LUZ, Liliene Xavier. **Marco legal do público e do privado na educação no contexto Pós-Reforma do Estado**. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (org). Gestão municipal da educação e as parcerias com o Instituto Ayrton Senna. Goiânia: ANPAE, 2013.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. São Paulo: Penguin Clássicos Companhia das letras, 2010.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento do Estado do Maranhão. **Regiões de Planejamento**. São Luís: SEPLAN, 2008.

_____. **Aspirações da sociedade no Maranhão nas regiões do estado em 2007**. São Luís: SEPLAN, 2007.

_____. **Indicadores Ambientais do Estado do Maranhão**. São Luís: IMESC, 2009.

_____. **Indicadores de conjuntura econômica do Maranhão: 1º trimestre de 2010**. São Luís: IMESC, 2010.

_____. **Indicadores de conjuntura econômica do Maranhão**. São Luís: IMESC, 2008.

_____. **Indicadores de conjuntura econômica do Maranhão**. São Luís: IMESC, 2008. v. 1, n. 1.

_____. **Indicadores de conjuntura econômica do Maranhão**. São Luís: IMESC, 2008. v. 1, n. 2.

_____. **Índice de desenvolvimento municipal**. São Luís: IMESC, 2008.

_____. **Perfil do Maranhão: 2006/2007**. São Luís: IMESC, 2008.

_____. Secretaria de Estado da Administração, Recursos Humanos e Previdência. Assessoria de Planejamento e Ações. Estratégicas. **A dimensão emergencial da reforma** / SEARHP. - 2. ed. rev. – São Luis: SIOGE, 1997.

_____. Secretaria de Estado da Administração, Recursos Humanos e Previdência. **A dimensão estrutural e funcional da reforma**. - 4. ed. rev. amp. – São. Luis : SIOGE, 1997.

_____. Secretaria de Estado da Administração, Recursos Humanos e Previdência. **A dimensão sistêmica da reforma** / SEARHP. - 3. ed. rev. amp. atu. São Luis: SIOGE, 1999.

_____. Secretaria de Estado da Administração, Recursos Humanos e Previdência. **Programas e projetos complementares da reforma**. São Luís: SIOGE, 1997. v.1.

_____. Secretaria de Estado da Administração, Recursos Humanos e Previdência. **Programa de desestatização, reestruturação e ajuste do Estado/ SEARHP**. - 3. ed. rev. amp. - São Luís : SIOGE, 1997.

_____. Secretaria de Estado da Administração, Recursos Humanos e Previdência. **Reforma do Estado: ganhos e resultados / SEARHP**. - 2. ed. rev. amp. - São Luís: SIOGE, 1997.

_____. Gerência de Administração e Modernização. **Bases Legais e Configuração Estrutural de Um Novo Modelo de Gestão para o Maranhão**. São Luís: p.113 (Série "Reforma do Estado do Maranhão" - O Modelo Gerencial) 1999

_____. Gerência de Administração e Modernização. **Subsídios para elaboração do Programa de Descentralização das Ações programáticas das Gerências de Estado**. São Luís: p. 238. (Série "Reforma do Estado do Maranhão" - O Modelo Gerencial) 2000

_____. Gerência de Administração e Modernização, **Bases Conceituais, Princípios e Diretrizes de um Novo Modelo de Gestão para o Maranhão**. São Luís: 1999. 22 p. (Série "Reforma do Estado do Maranhão" - O Modelo Gerencial)

_____. Gerência de Administração e Modernização. **Metas da Gestão Descentralizada: Reflexões Conceituais e Indicativos para sua Implantação**. São Luís: 2000. 25 p. (Série "Reforma do Estado do Maranhão" - O Modelo Gerencial)

MARINI, Caio. **O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina**. Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública — v.1, n.1 (nov. 1937) — Ano 53, n.4 (Out-Dez/2002). Brasília: ENAP, 1937.

MARQUES, Luiz. **Governo Lula: social-liberal ou social-reformista?** Porto Alegre: Veraz, 2005.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de caso**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINS, Luciano. **Reforma da administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Brasília: ENAP, 1997.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Livro I. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. 26. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

_____. **Sobre a questão judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010.

_____. **Contribuição à crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

_____, **Manuscritos econômico-filosófico**. São Paulo: Boitempo, 2009.

_____; ENGELS, Friedrich. **O manifesto comunista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

_____. **A ideologia Alemã**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

_____. **A ideologia Alemã**. São Paulo: Boitempo, 2012.

MELO, Adriana A. S. de. O projeto neoliberal e sociedade e de educação. In: LOMBARDI, José Claudinei; SANFELICE, José Luís. (orgs.). **Liberalismo e educação em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007. Cap. 7, p. 185-204.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, Francisco C. (Org). **Os clássicos da teoria política**. 11. ed. v.1, São Paulo: Ática, 2006.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. Tradução de Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.

_____. **A crise estrutural do capital**. Tradução de Francisco Raul Cornejo. São Paulo: Boitempo, 2009.

MESSAS, Júlia Cristina Alves. **Administração da educação e administração pública: relações e implicações**. Tese (Doutorado em educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília – SP, 2007.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 2004.

_____. *et al.* **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 31.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

MODESTO, Paulo. **Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil** - As dúvidas dos Juristas sobre o modelo das Organizações

Sociais. Revista Diálogo Jurídico, Ano I – n.º. 9 – dezembro de 2001 – Salvador – BA – Brasil.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção estatal. São Paulo: Cortez, 2005.

_____; (Org.). **O canto da sereia**: crítica à ideologia e aos projetos do terceiros setor. São Paulo: Cortez, 2014.

_____; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. E.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MOREIRA NETO, D. de F. **Apontamentos sobre a reforma administrativa**: emenda constitucional n.º. 19, de 4 de junho de 1998. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

NASCIMENTO, Milton Meira do. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT, Francisco C. (Org). **Os clássicos da teoria política**. 11.ed. v.1, São Paulo: Ática, 2006.

NETTO, José Paulo. **Marxismo impenitente** – contribuição à história das ideias marxistas. São Paulo; Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação básica**: gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

_____. **As políticas educacionais no governo Lula**: rupturas e permanências. RBAE – v.25, n.2, p.197-209, mai./ago. 2009.

_____. A gestão democrática da educação no contexto da Reforma do Estado. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 7.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

OLIVEIRA, João Ferreira de; MORAES, Karine Nunes de; DOURADO, Luiz Fernandes. **Gestão escolar democrática**: definições, princípios e mecanismos de implementação. Disponível em <http://www.lettraviva.net/arquivos/2013/anexo-1>

_____; FONSECA, Marília. **A educação em tempos de mudança**: reorma do Estado e educação gerenciada. Impulso, Piracicaba, v.16, p.55-68, 2005.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

ORSO, Paulino José. Neoliberalismo equívocos e consequências. In: LOMBARDI, José Claudinei; SANFELICE, José Luís. (org.). **Liberalismo e educação em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

PACHECO, Regina Silvia. **Política de recursos humanos para a reforma gerencial**: realizações do período 1995-2002. Revista do Serviço Público, ano 53, nº. 4, outubro/dezembro de 2002.

PARO, Victor Henrique. **Administração escolar**: introdução crítica. 16. ed. São Paulo, Cortez: 2010.

_____. **A formação de gestores escolares**: a atualidade de José Querino Ribeiro. Educ. Soc., Campinas, vol 30, n. 107, p. 453-467, maio/ago. 2009.

_____. **A educação, a política e a administração**: reflexões sobre a prática do diretor de escola. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 36, n.3, p. 763-778, set./dez. 2010.

_____. **A estrutura didática e administrativa da escola e a qualidade do ensino fundamental**. RBPAAE – v.24, n.1, p. 127-133, jan./abr. 2008.

_____. **A teoria de administração escolar de Querino Ribeiro**. RBPAAE – v.23, n.3, p. 543-549, set./dez. 2007.

_____. **Por dentro da escola pública**. 3.ed. São Paulo: Xamã, 2000.

_____. **Gestão democrática da escola pública**. 3.ed. São Paulo: editora ática, 2008.

_____. **Eleição de diretores**: a escola pública experimenta a democracia. 2.ed. São Paulo: Xamã, 2003.

PAULANI, Leda Maria. **Neoliberalismo e individualismo**. Economia e Sociedade, Campinas, dezembro de 1999.

PECI, Alketa. **Oscips e termos de parceria com a sociedade civil**: um olhar sobre o modelo de gestão por resultados do governo de Minas Gerais. Revista de Administração Pública — Rio de Janeiro, nov./dez. 2008

PERONI, Vera Maria Vidal. **A democratização da educação em tempos de parcerias entre o público e o privado**. Revista de Educação Brasileira. V. 19 n. 40 (maio/ago 2010) Cuiabá EdUFMT pp. 215-227

_____. OLIVEIRA, R. T. C., FERNANDES, M.D.E. **Estado e Terceiro Setor; as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira**. Educação & Sociedade (impresso), v. 30, p.761-778, 2009.

_____. **As parcerias público/privadas na educação e as desigualdades sociais**. Revista Cadernos de Pesquisa Pensamento educacional **Administração da educação e políticas educacionais: justiça e desigualdades**. nº 7. Programa de pós-graduação Universidade Tuiuti, Curitiba PR, 2009.

_____, *et al.* **Reconfigurações do Estado: conexões entre o público e o privado: um estudo dos programas da Rede Vencer, coordenado pelo Instituto Ayrton Senna.** Trabalho apresentado no III Encontro Internacional de Pesquisadores de Políticas Educativas. Núcleo Educação para Integração, Porto Alegre, 10 a 12 de julho de 2008.

_____. **Reforma do Estado e a tensão entre o público e o privado.** In: Revista SIMPE – RS, p. 11-33. Porto Alegre, 2007.

_____. **Conexões entre o público e o privado no financiamento e gestão da escola pública.** In ECCOS: Revista Científica. Vol. 8, p. 111-132, jan./jun., São Paulo, 2006.

_____. **Descentralização da Educação no Contexto da Redefinição do Papel do Estado no Brasil dos anos 90**In: V Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas "História, Sociedade e Educação no Brasil", 2001, Campinas. HISTEDBR. Campinas: UNICAMP, 2001.

_____. **Consequências da atuação do Instituto Ayrton Senna para a gestão da educação pública: observações sobre 10 estudos de caso.** Práxis Educativa, Ponta Grossa, v.6, n.1, jan.-jun. 2011. Disponível em <http://www.periodicos.uepg.br>

_____. **A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado.** Pro-Posições, Campinas, v. 23, n. 2, maio/ago. 2012

_____; CAETANO, Maria Raquel. **Redefinições no papel do Estado e a política educacional brasileira.** Educ. Humanismo, Vol. 13, nº.20, Junho, 2011 - Universidad Simón Bolívar - Barranquilla, Colombia.

_____; PIRES, Daniela de Oliveira. **Terceira via e terceiro setor: aspectos jurídicos e consequências para a política educacional brasileira.** Políticas Educativas, Porto Alegre, v. 3, n.2, 2010

PETERS, M.; MARSHALL, J.; FITZSIMONS, P. Gerencialismo e Política Educacional em um contexto global: Foucault, neoliberalismo, e a doutrina da auto administração. In: Burbules, N. e Torres, C. A (eds.) **Globalização e Educação perspectivas críticas.** Porto Alegre : ArtMed, 2004.

POLARY, Joé Henrique B. **Uma (Re) leitura da sócio-economia do Maranhão: relatório parcial.** São Luís, 2002

PIRES, Daniela de Oliveira. **A Configuração jurídica e normativa da relação público-privada no Brasil na promoção do direito à educação.** Dissertação de Mestrado, UFRGS, 2009.

PIMENTEL, A. Fonseca. **Dinâmica da Reforma Administrativa.** Revista do Serviço Público, Volume 59, nº. 4, outubro/dezembro de 2008.

RIBEIRO, Renato Janine. **Hobbes: o medo e a esperança**. In: WEFFORT, Francisco C. (Org). Os clássicos da teoria política. 11. ed. v.1, São Paulo: Ática, 2006.

RICO, Elizabeth de Melo. **O empresariado, a filantropia e a questão social**. Revista Serviço Social & Sociedade, nº. 58, Ano XIX, Cotez editora: 1998.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Série os pensadores, volume II, São Paulo; nova cultural, 1999.

_____. **Do contrato social**. São Paulo: Penguin Clássicos Companhia das letras, 2011.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil: (1930/1973)**. 36. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

SANDER, Benno. **Administração da educação no Brasil: genealogia do conhecimento**. Brasília: líber livro, 2007.

SANTOS, Terezinha Fátima Monteiro dos. Conversas sobre a gestão da autonomia financeira como política de descentralização na escola pública. In: GEMAQUE, Rosana Oliveira; LIMA, Rosângela Novaes; ARAÚJO, Ronaldo Marcos, et al. **Políticas Públicas Educacionais: o governo Lula em questão**. Belém: CEJUP, 2006.

_____. Gestão educacional, democrática e controle social. In: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; NETO, Antonio Cabral; NASCIMENTO, Ilma Vieira. **Políticas de educação superior no Brasil: velhos temas e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2009.

_____. **Conversas impenitentes sobre a gestão na educação**. Belém: EDUFPA, 2008.

_____. **Administração da educação pública no Brasil: as parcerias público-privadas**. Revista Exitus. Volume 2, nº 01, janeiro/junho, 2012.

_____; LIMA, Francisco Willams (Org.). **Versus e reversus da gestão das políticas educacionais**. Belém: ponto press, 2012.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

_____. **História da escola pública no Brasil: questões para pesquisa**. In: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval; NASCIMENTO, Maria Isabel Moura (orgs.). A escola pública no Brasil: história e historiografia. Campinas, SP: Autores Associados; HISTEDBR, 2005.

_____. **Escola e democracia**. 41.ed. Campinas, SP: autores associados, 2009.

SHIROMA, Eneida Oto. **Gerencialismo e liderança**: novos motes da gestão educacional. In: Anais do VI SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL, 6., 2006. Anais... Santa Maria: Editora da UFSM, 2006.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil**: de Getúlio a Castello. São Paulo: Companhia das letras, 2010.

_____. **Brasil**: de Castelo a Tancredo. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1998.

SOARES, Laura T. R. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Gestão Pública e democracia**: a burocracia em questão. 2.ed. Rio de Janeiro; Lumem Juris, 2013.

SILVA, Ilse Gomes. **A Reforma do Estado brasileiro nos anos 90**: processos e contradições. CADERNO CRH, Salvador, n. 35, p. 199-226, jul./dez. 2001.

SZAZI, Eduardo. **Terceiro Setor** – regulação no Brasil. 4. ed. São Paulo: peirópolis, 2006.

THERBORN, Goran. A crise e o futuro do capitalismo. In: BORÓN, Atilio; SADER, Emir. **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

THIOLLENT, Michel. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária**. 3. ed. São Paulo: Polis, 1982.

THOMPSON; E.P. **A formação da classe operária inglesa**: a árvore da liberdade. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **A voz do passado** – História Oral. 3.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

VAZQUEZ, Daniel Arias, et al. Política econômica e política social no Brasil nos anos de 1990: possibilidades, limites e condicionantes. **Economia e Sociedade**, ampinas, v. 13, n. 2, 2004.

VEIGA, Ilma P. A. **Projeto político-pedagógico da escola**: uma construção coletiva. In: VEIGA, Ilma P. A. (org.). Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível. Campinas: Papyrus, 1995.

_____; FONSECA, Marília. **As dimensões do projeto político-pedagógico**. 9.ed. Campinas, SP: papiros, 2011.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política educacional em tempo de transição (1985-995)**. Brasília: Plano, 2000.

_____. **Política(s) e gestão da educação básica**: revisitando conceitos simples. RBPAE, v.23, n.1, p.53-89, jan/abr. 2007.

_____. Políticas internacionais de educação – cooperação ou intervenção? In: DOURADO, Luiz Fernando; PARO, Victor Henrique (org.) **Políticas públicas & educação básica**. Xamã, São Paulo: 2001

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF: UNB, 2009. (v. 2).

WEFFORT, Francisco C. **Marx**: política e revolução. In: WEFFORT, Francisco C. (Org). Os clássicos da teoria política. 11.ed. v.2, São Paulo: Ática, 2006.

WOOD, Ellen Meiksins. **A origem do capitalismo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

Sites Consultados:

<http://www.redevencer.org.br>

<http://www.educacao.ma.br>

<http://www.maranhao.gov.br>

<http://www.portaldomaranhao.com>

<http://www.jornalpequeno.com.br>

<http://www.ibge.gov.br>

<http://www.inep.gov.br>

<http://www.atlasbrasil.org.br>

<http://www.pnud.org.br>

APÉNDICES



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM DIRETORA DE EDUCAÇÃO – (UREI)

1. Que fatores motivaram o governo do Maranhão a celebrar parceria com o IAS para implantação/implementação do Programa GN10 ?
2. Que elementos serviram como parâmetro para a adesão ao GN10?
3. Qual a grande prioridade do Programa GN10?
4. Qual é a relação do Programa GN10 com os resultados obtidos pelas escolas nas avaliações do MEC?
5. O que mudou na política educacional das escolas da rede estadual de Imperatriz após a presença do Programa GN10?
6. Quais os avanços em relação aos indicadores da educação (aprovação, reprovação, evasão, distorção idade-série) das escolas da rede estadual de Imperatriz a partir do Programa GN10?
7. Na sua avaliação qual é a concepção de gestão escolar que predomina hoje nas escolas da rede estadual a partir da política de gestão do programa GN10?
8. Como você analisa as formações (FOCOS) organizadas pela equipe do GN10? Que conhecimentos essa formação tem deixado? Eles contribuem para o exercício da gestão escolar?



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**ROTEIRO DE ENTREVISTA COM COORDENADORA DO PROGRAMA GN10 –
(UREI)**

1. Qual a grande prioridade do Programa GN10?
2. Qual é a relação do Programa GN10 com os resultados obtidos pelas escolas nas avaliações do MEC?
3. Quais os avanços em relação aos indicadores da educação (aprovação, reprovação, evasão, distorção idade-série) das escolas da URE de Imperatriz a partir do Programa GN10?
4. O que mudou na rotina das escolas estaduais da rede estadual de Imperatriz durante os cinco anos de implementação da política de gestão do Programa GN10?
5. Na sua avaliação qual é a concepção de gestão escolar que predomina hoje nas escolas da rede estadual a partir da política de gestão do programa GN10?
6. Como você analisa as formações (FOCOS) organizadas pela equipe do GN10? Que conhecimentos essa formação tem deixado? Eles contribuem para o exercício da gestão escolar?



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM DIRETORES ESCOLARES

1. Qual o grande objetivo do programa GN10?
2. Você conhece as ações previstas no GN10 para a gestão escolar? Pode citá-las?
3. Pra você o que o Programa GN10 representou na escola? Na gestão?
4. Em que aspectos os indicadores educacionais (aprovação, reprovação, evasão e distorção idade-série) da escola mudaram depois do GN10? Pode citar alguns dados que confirmem?
5. Como você analisa a gestão escolar a partir do GN10? Que aspectos mudaram?
6. O que mudou na rotina escolar a partir do GN10?
7. O que você pode destacar de ferramenta de gestão que alterou a rotina escolar depois do GN10?
8. Você poderia apontar alguns indicadores de qualidade da gestão na escola a partir da implantação GN10?
9. Como aconteceu o processo de elaboração do PPP da escola? Houve participação democrática de todos os membros da comunidade escolar? Há interferência do GN10 sobre o PPP? Quais?
10. Como você analisa as formações (FOCOS) organizadas pela equipe do GN10? Que conhecimentos essa formação tem deixado? Eles contribuem para o exercício da gestão escolar?



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

QUESTIONÁRIO PARA OS SUPERVISORES ESCOLARES – (UREI)

1. Na sua opinião qual a concepção de gestão do GN10?
2. Para você o que mudou nas escolas da rede estadual de Imperatriz a partir da implantação do Programa GN10?
3. Depois da implantação do programa GN10 a equipe de Supervisão Escolar continuou fazendo atividades de formação continuada de gestores escolares?
4. Pra você o que o Programa GN10 representou na escola? Na gestão?
5. Em que aspectos os indicadores educacionais (aprovação, reprovação, evasão e distorção idade-série) da escola mudaram depois do GN10?
6. Como você analisa a gestão escolar a partir do GN10? Que aspectos mudaram?
7. O que você pode destacar de ferramenta de gestão que alterou a rotina escolar depois do GN10?
8. O programa GN10 contribuiu para a atuação do Colegiado Escolar? Como?A comunidade passou a participar mais da escola depois do programa GN10? Em que aspectos?
9. Como aconteceu o processo de elaboração do PPP da escola? Houve participação democrática de todos os membros da comunidade escolar? Há interferência do GN10 sobre o PPP? Quais?
10. Na sua avaliação qual é a concepção de gestão escolar que predomina hoje nas escolas da rede estadual a partir da política de gestão do programa GN10?



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Imperatriz - MA, _____ de outubro de 2014.

Pelo presente documento, EU _____, portador(a) da cédula de identidade Nº _____, Diretor (a) Escolar da rede estadual de educação de Imperatriz no Estado do Maranhão, declaro ceder ao pesquisador Antonio Sousa Alves, estudante de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará PPGED/UFPA, a plena propriedade e os direitos autorais do depoimento que prestei ao mesmo. Assim sendo, o pesquisador fica autorizado a utilizar, divulgar e publicar, para fins de sua Tese de Doutorado, como em qualquer publicação que esteja ligada à sua atividade de pesquisa, o mencionado depoimento, no todo ou em parte, editado ou não, sendo preservada a minha identidade e sigilo, o qual será resguardado mediante a utilização de codinome (pseudônimo).

E, por estar de acordo, assino o presente termo.

Assinatura do Entrevistado



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Imperatriz - MA, _____ de outubro de 2014.

Pelo presente documento, EU _____, portador(a) da cédula de identidade Nº _____, Diretora de Educação da URE de Imperatriz no Estado do Maranhão, declaro ceder ao pesquisador Antonio Sousa Alves, estudante de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará PPGED/UFPA, a plena propriedade e os direitos autorais do depoimento que prestei ao mesmo. Assim sendo, o pesquisador fica autorizado a utilizar, divulgar e publicar, para fins de sua Tese de Doutorado, como em qualquer publicação que esteja ligada à sua atividade de pesquisa, o mencionado depoimento, no todo ou em parte, editado ou não, sendo preservada a minha identidade e sigilo, o qual será resguardado mediante a utilização de codinome (pseudônimo).

E, por estar de acordo, assino o presente termo.

Assinatura do Entrevistado



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Imperatriz - MA, _____ de outubro de 2014.

Pelo presente documento, EU _____, portador(a) da cédula de identidade N° _____, Coordenadora do Programa GN10 na URE de Imperatriz no Estado do Maranhão, declaro ceder ao pesquisador Antonio Sousa Alves, estudante de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará PPGED/UFPA, a plena propriedade e os direitos autorais do depoimento que prestei ao mesmo. Assim sendo, o pesquisador fica autorizado a utilizar, divulgar e publicar, para fins de sua Tese de Doutorado, como em qualquer publicação que esteja ligada à sua atividade de pesquisa, o mencionado depoimento, no todo ou em parte, editado ou não, sendo preservada a minha identidade e sigilo, o qual será resguardado mediante a utilização de codinome (pseudônimo).

E, por estar de acordo, assino o presente termo.

Assinatura do Entrevistado



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Imperatriz - MA, _____ de outubro de 2014.

Pelo presente documento, EU _____, portador(a) da cédula de identidade Nº _____, Supervisora Escolar da URE de Imperatriz no Estado do Maranhão, declaro ceder ao pesquisador Antonio Sousa Alves, estudante de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará PPGED/UFGPA, a plena propriedade e os direitos autorais do depoimento que prestei ao mesmo. Assim sendo, o pesquisador fica autorizado a utilizar, divulgar e publicar, para fins de sua Tese de Doutorado, como em qualquer publicação que esteja ligada à sua atividade de pesquisa, o mencionado depoimento, no todo ou em parte, editado ou não, sendo preservada a minha identidade e sigilo, o qual será resguardado mediante a utilização de codinome (pseudônimo).

E, por estar de acordo, assino o presente termo.

Assinatura do Entrevistado

ANEXOS



ANEXO - A

ANEXO - B

ANEXO – C

ANEXO – D



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Centro de Documentação e Informação

LEI Nº 11.079, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004

Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Esta Lei aplica-se aos órgãos da administração pública direta dos Poderes Executivo e Legislativo, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (Parágrafo único com redação dada pela Lei nº 13.137, de 19/6/2015)

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

§ 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 4º É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:

I - cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);

II - cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos; ou

III - que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

§ 5º (VETADO na Lei nº 12.619, de 30/4/2012)

Art. 3º As concessões administrativas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes adicionalmente o disposto nos arts. 21, 23, 25 e 27 a 39 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e no art. 31 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995.

§ 1º As concessões patrocinadas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes subsidiariamente o disposto na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nas leis que lhe são correlatas.

§ 2º As concessões comuns continuam regidas pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e pelas leis que lhe são correlatas, não se lhes aplicando o disposto nesta Lei.

§ 3º Continuam regidos exclusivamente pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e pelas leis que lhe são correlatas os contratos administrativos que não caracterizem concessão comum, patrocinada ou administrativa.

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

I - eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;

II - respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;

III - indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;

IV - responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;

V - transparência dos procedimentos e das decisões;

VI - repartição objetiva de riscos entre as partes;

VII - sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

CAPÍTULO II DOS CONTRATOS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever:

I - o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação;

II - as penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro privado em caso de inadimplemento contratual, fixadas sempre de forma proporcional à gravidade da falta cometida, e às obrigações assumidas;

III - a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;

IV - as formas de remuneração e de atualização dos valores contratuais;

V - os mecanismos para a preservação da atualidade da prestação dos serviços;

VI - os fatos que caracterizem a inadimplência pecuniária do parceiro público, os modos e o prazo de regularização e, quando houver, a forma de acionamento da garantia;

VII - os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado;

VIII - a prestação, pelo parceiro privado, de garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos, observados os limites dos §§ 3º e 5º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e, no que se refere às concessões patrocinadas, o disposto no inciso XV do art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

IX - o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado;

X - a realização de vistoria dos bens reversíveis, podendo o parceiro público reter os pagamentos ao parceiro privado, no valor necessário para reparar as irregularidades eventualmente detectadas.

XI - o cronograma e os marcos para o repasse ao parceiro privado das parcelas do aporte de recursos, na fase de investimentos do projeto e/ou após a disponibilização dos serviços, sempre que verificada a hipótese do § 2º do art. 6º desta Lei. (Inciso acrescido pela Lei nº 12.766, de 27/12/2012)

§ 1º As cláusulas contratuais de atualização automática de valores baseadas em índices e fórmulas matemáticas, quando houver, serão aplicadas sem necessidade de homologação pela Administração Pública, exceto se esta publicar, na imprensa oficial, onde houver, até o prazo de 15 (quinze) dias após apresentação da fatura, razões fundamentadas nesta Lei ou no contrato para a rejeição da atualização.

§ 2º Os contratos poderão prever adicionalmente:

I - os requisitos e condições em que o parceiro público autorizará a transferência do controle ou a administração temporária da sociedade de propósito específico aos seus financiadores e garantidores com quem não mantenha vínculo societário direto, com o objetivo de promover a sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços, não se aplicando para este efeito o previsto no inciso I do parágrafo único do art. 27 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; (Inciso com redação dada pela Lei nº 13.097, de 19/1/2015)

II - a possibilidade de emissão de empenho em nome dos financiadores do projeto em relação às obrigações pecuniárias da Administração Pública;

III - a legitimidade dos financiadores do projeto para receber indenizações por extinção antecipada do contrato, bem como pagamentos efetuados pelos fundos e empresas estatais garantidores de parcerias público-privadas.

Art. 5º-A. Para fins do inciso I do § 2º do art. 5º, considera-se:

I - o controle da sociedade de propósito específico a propriedade resolúvel de ações ou quotas por seus financiadores e garantidores que atendam os requisitos do art. 116 da Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976;

II - A administração temporária da sociedade de propósito específico, pelos financiadores e garantidores quando, sem a transferência da propriedade de ações ou quotas, forem outorgados os seguintes poderes:

a) indicar os membros do Conselho de Administração, a serem eleitos em Assembleia Geral pelos acionistas, nas sociedades regidas pela Lei 6.404, de 15 de

dezembro de 1976; ou administradores, a serem eleitos pelos quotistas, nas demais sociedades;

b) indicar os membros do Conselho Fiscal, a serem eleitos pelos acionistas ou quotistas controladores em Assembleia Geral;

c) exercer poder de veto sobre qualquer proposta submetida à votação dos acionistas ou quotistas da concessionária, que representem, ou possam representar, prejuízos aos fins previstos no caput deste artigo;

d) outros poderes necessários ao alcance dos fins previstos no caput deste artigo;

§ 1º A administração temporária autorizada pelo poder concedente não acarretará responsabilidade aos financiadores e garantidores em relação à tributação, encargos, ônus, sanções, obrigações ou compromissos com terceiros, inclusive com o poder concedente ou empregados.

§ 2º O Poder Concedente disciplinará sobre o prazo da administração temporária. (Artigo acrescido pela Lei nº 13.097, de 19/1/2015)

Art. 6º A contraprestação da Administração Pública nos contratos de parceria público-privada poderá ser feita por:

I - ordem bancária;

II - cessão de créditos não tributários;

III - outorga de direitos em face da Administração Pública;

IV - outorga de direitos sobre bens públicos dominicais;

V - outros meios admitidos em lei.

§ 1º O contrato poderá prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato. (Parágrafo único transformado em § 1º com redação dada pela Medida Provisória nº 575, de 7/8/2012, convertida na Lei nº 12.766, de 27/12/2012)

§ 2º O contrato poderá prever o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis, nos termos dos incisos X e XI do caput do art. 18 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, desde que autorizado no edital de licitação, se contratos novos, ou em lei específica, se contratos celebrados até 8 de agosto de 2012. (Parágrafo com redação dada pela Lei nº 12.766, de 27/12/2012)

§ 3º O valor do aporte de recursos realizado nos termos do § 2º poderá ser excluído da determinação:

I - do lucro líquido para fins de apuração do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL; e

II - da base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS. (Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 575, de 7/8/2012, convertida na Lei nº 12.766, de 27/12/2012)

III - da base de cálculo da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta - CPRB devida pelas empresas referidas nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, a partir de 1º de janeiro de 2015. (Inciso acrescido pela Lei nº 13.043, de 13/11/2014)

§ 4º Até 31 de dezembro de 2013, para os optantes conforme o art. 75 da Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014, e até 31 de dezembro de 2014, para os não optantes, a

parcela excluída nos termos do § 3º deverá ser computada na determinação do lucro líquido para fins de apuração do lucro real, da base de cálculo da CSLL e da base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, na proporção em que o custo para a realização de obras e aquisição de bens a que se refere o § 2º deste artigo for realizado, inclusive mediante depreciação ou extinção da concessão, nos termos do art. 35 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. (Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 575, de 7/8/2012, e com redação dada pela Lei nº 13.043, de 13/11/2014)

§ 5º Por ocasião da extinção do contrato, o parceiro privado não receberá indenização pelas parcelas de investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizadas ou depreciadas, quando tais investimentos houverem sido realizados com valores provenientes do aporte de recursos de que trata o § 2º. (Parágrafo acrescido pela Lei nº 12.766, de 27/12/2012)

§ 6º A partir de 1º de janeiro de 2014, para os optantes conforme o art. 75 da Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014, e de 1º de janeiro de 2015, para os não optantes, a parcela excluída nos termos do § 3º deverá ser computada na determinação do lucro líquido para fins de apuração do lucro real, da base de cálculo da CSLL e da base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins em cada período de apuração durante o prazo restante do contrato, considerado a partir do início da prestação dos serviços públicos. (Parágrafo acrescido pela Lei nº 13.043, de 13/11/2014)

§ 7º No caso do § 6º, o valor a ser adicionado em cada período de apuração deve ser o valor da parcela excluída dividida pela quantidade de períodos de apuração contidos no prazo restante do contrato. (Parágrafo acrescido pela Lei nº 13.043, de 13/11/2014)

§ 8º Para os contratos de concessão em que a concessionária já tenha iniciado a prestação dos serviços públicos nas datas referidas no § 6º, as adições subsequentes serão realizadas em cada período de apuração durante o prazo restante do contrato, considerando o saldo remanescente ainda não adicionado. (Parágrafo acrescido pela Lei nº 13.043, de 13/11/2014)

§ 9º A parcela excluída nos termos do inciso III do § 3º deverá ser computada na determinação da base de cálculo da contribuição previdenciária de que trata o inciso III do § 3º em cada período de apuração durante o prazo restante previsto no contrato para construção, recuperação, reforma, ampliação ou melhoramento da infraestrutura que será utilizada na prestação de serviços públicos. (Parágrafo acrescido pela Lei nº 13.043, de 13/11/2014)

§ 10. No caso do § 9º, o valor a ser adicionado em cada período de apuração deve ser o valor da parcela excluída dividida pela quantidade de períodos de apuração contidos no prazo restante previsto no contrato para construção, recuperação, reforma, ampliação ou melhoramento da infraestrutura que será utilizada na prestação de serviços públicos. (Parágrafo acrescido pela Lei nº 13.043, de 13/11/2014)

§ 11. Ocorrendo a extinção da concessão antes do advento do termo contratual, o saldo da parcela excluída nos termos do § 3º, ainda não adicionado, deverá ser computado na determinação do lucro líquido para fins de apuração do lucro real, da base de cálculo da CSLL e da base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep, da Cofins e da contribuição previdenciária de que trata o inciso III do § 3º no período de apuração da extinção. (Parágrafo acrescido pela Lei nº 13.043, de 13/11/2014)

§ 12. Aplicam-se às receitas auferidas pelo parceiro privado nos termos do § 6º o regime de apuração e as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins aplicáveis às suas receitas decorrentes da prestação dos serviços públicos. (Parágrafo acrescido pela Lei nº 13.043, de 13/11/2014)

Art. 7º A contraprestação da Administração Pública será obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato de parceria público-privada.

§ 1º É facultado à administração pública, nos termos do contrato, efetuar o pagamento da contraprestação relativa a parcela fruível do serviço objeto do contrato de parceria público-privada. (Parágrafo único transformado em § 1º com redação dada pela Medida Provisória nº 575, de 7/8/2012, convertida na Lei nº 12.766, de 27/12/2012)

§ 2º O aporte de recursos de que trata o § 2º do art. 6º, quando realizado durante a fase dos investimentos a cargo do parceiro privado, deverá guardar proporcionalidade com as etapas efetivamente executadas. (Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 575, de 7/8/2012, convertida na Lei nº 12.766, de 27/12/2012)

CAPÍTULO III DAS GARANTIAS

Art. 8º As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante:

I - vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal;

II - instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;

III - contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;

IV - garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público;

V - garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;

VI - outros mecanismos admitidos em lei.

Parágrafo único. (VETADO na Lei nº 13.043, de 13/11/2014)

CAPÍTULO IV DA SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO

Art. 9º Antes da celebração do contrato, deverá ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria.

§ 1º A transferência do controle da sociedade de propósito específico estará condicionada à autorização expressa da Administração Pública, nos termos do edital e do contrato, observado o disposto no parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

§ 2º A sociedade de propósito específico poderá assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos a negociação no mercado.

§ 3º A sociedade de propósito específico deverá obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, conforme regulamento.

§ 4º Fica vedado à Administração Pública ser titular da maioria do capital votante das sociedades de que trata este Capítulo.

§ 5º A vedação prevista no § 4º deste artigo não se aplica à eventual aquisição da maioria do capital votante da sociedade de propósito específico por instituição financeira controlada pelo Poder Público em caso de inadimplemento de contratos de financiamento.

CAPÍTULO V DA LICITAÇÃO

Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:

I - autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre:

a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada;

b) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; e

c) quando for o caso, conforme as normas editadas na forma do art. 25 desta Lei, a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos arts. 29, 30 e 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato;

II - elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;

III - declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual;

IV - estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública;

V - seu objeto estar previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado;

VI - submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital; e

VII - licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir.

§ 1º A comprovação referida nas alíneas *b* e *c* do inciso I do *caput* deste artigo conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, observadas as normas gerais para consolidação das contas públicas, sem prejuízo do exame de compatibilidade das despesas com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 2º Sempre que a assinatura do contrato ocorrer em exercício diverso daquele em que for publicado o edital, deverá ser precedida da atualização dos estudos e demonstrações a que se referem os incisos I a IV do *caput* deste artigo.

§ 3º As concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa específica.

§ 4º Os estudos de engenharia para a definição do valor do investimento da PPP deverão ter nível de detalhamento de anteprojeto, e o valor dos investimentos para definição do preço de referência para a licitação será calculado com base em valores de mercado considerando o custo global de obras semelhantes no Brasil ou no exterior ou com base em sistemas de custos que utilizem como insumo valores de mercado do setor específico do projeto, aferidos, em qualquer caso, mediante orçamento sintético, elaborado por meio de metodologia expedita ou paramétrica. (Parágrafo acrescido pela Lei nº 12.766, de 27/12/2012)

Art. 11. O instrumento convocatório conterà minuta do contrato, indicará expressamente a submissão da licitação às normas desta Lei e observará, no que couber, os §§ 3º e 4º do art. 15, os arts. 18, 19 e 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, podendo ainda prever:

I - exigência de garantia de proposta do licitante, observado o limite do inciso III do art. 31 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

II - (VETADO)

III - o emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, para dirimir conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato.

Parágrafo único. O edital deverá especificar, quando houver, as garantias da contraprestação do parceiro público a serem concedidas ao parceiro privado.

Art. 12. O certame para a contratação de parcerias público-privadas obedecerá ao procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos e também ao seguinte:

I - o julgamento poderá ser precedido de etapa de qualificação de propostas técnicas, desclassificando-se os licitantes que não alcançarem a pontuação mínima, os quais não participarão das etapas seguintes;

II - o julgamento poderá adotar como critérios, além dos previstos nos incisos I e V do art. 15 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, os seguintes:

a) menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública;

b) melhor proposta em razão da combinação do critério da alínea *a* com o de melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital;

III - o edital definirá a forma de apresentação das propostas econômicas, admitindo-se:

a) propostas escritas em envelopes lacrados; ou

b) propostas escritas, seguidas de lances em viva voz;

IV - o edital poderá prever a possibilidade de saneamento de falhas, de complementação de insuficiências ou ainda de correções de caráter formal no curso do procedimento, desde que o licitante possa satisfazer as exigências dentro do prazo fixado no instrumento convocatório.

§ 1º Na hipótese da alínea *b* do inciso III do *caput* deste artigo:

I - os lances em viva voz serão sempre oferecidos na ordem inversa da classificação das propostas escritas, sendo vedado ao edital limitar a quantidade de lances;

II - o edital poderá restringir a apresentação de lances em viva voz aos licitantes cuja proposta escrita for no máximo 20% (vinte por cento) maior que o valor da melhor proposta.

§ 2º O exame de propostas técnicas, para fins de qualificação ou julgamento, será feito por ato motivado, com base em exigências, parâmetros e indicadores de resultado pertinentes ao objeto, definidos com clareza e objetividade no edital.

Art. 13. O edital poderá prever a inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento, hipótese em que:

I - encerrada a fase de classificação das propostas ou o oferecimento de lances, será aberto o invólucro com os documentos de habilitação do licitante mais bem classificado, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital;

II - verificado o atendimento das exigências do edital, o licitante será declarado vencedor;

III - inabilitado o licitante melhor classificado, serão analisados os documentos habilitatórios do licitante com a proposta classificada em 2º (segundo) lugar, e assim, sucessivamente, até que um licitante classificado atenda às condições fixadas no edital;

IV - proclamado o resultado final do certame, o objeto será adjudicado ao vencedor nas condições técnicas e econômicas por ele ofertadas.

CAPÍTULO VI DISPOSIÇÕES APLICÁVEIS À UNIÃO

Art. 14. Será instituído, por decreto, órgão gestor de parcerias público-privadas federais, com competência para:

I - definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada;

II - disciplinar os procedimentos para celebração desses contratos;

III - autorizar a abertura da licitação e aprovar seu edital;

IV - apreciar os relatórios de execução dos contratos.

§ 1º O órgão mencionado no *caput* deste artigo será composto por indicação nominal de um representante titular e respectivo suplente de cada um dos seguintes órgãos:

I - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao qual cumprirá a tarefa de coordenação das respectivas atividades;

II - Ministério da Fazenda;

III - Casa Civil da Presidência da República.

§ 2º Das reuniões do órgão a que se refere o *caput* deste artigo para examinar projetos de parceria público-privada participará um representante do órgão da Administração Pública direta cuja área de competência seja pertinente ao objeto do contrato em análise.

§ 3º Para deliberação do órgão gestor sobre a contratação de parceria público-privada, o expediente deverá estar instruído com pronunciamento prévio e fundamentado:

I - do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sobre o mérito do projeto;

II - do Ministério da Fazenda, quanto à viabilidade da concessão da garantia e à sua forma, relativamente aos riscos para o Tesouro Nacional e ao cumprimento do limite de que trata o art. 22 desta Lei.

§ 4º Para o desempenho de suas funções, o órgão citado no *caput* deste artigo poderá criar estrutura de apoio técnico com a presença de representantes de instituições públicas.

§ 5º O órgão de que trata o *caput* deste artigo remeterá ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União, com periodicidade anual, relatórios de desempenho dos contratos de parceria público-privada.

§ 6º Para fins do atendimento do disposto no inciso V do art. 4º desta Lei, ressalvadas as informações classificadas como sigilosas, os relatórios de que trata o § 5º deste artigo serão disponibilizados ao público, por meio de rede pública de transmissão de dados.

Art. 14-A. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, por meio de atos das respectivas Mesas, poderão dispor sobre a matéria de que trata o art. 14 no caso de parcerias público-privadas por eles realizadas, mantida a competência do Ministério da Fazenda descrita no inciso II do § 3º do referido artigo. (Artigo acrescido pela Lei nº 13.137, de 19/6/2015)

Art. 15. Compete aos Ministérios e às Agências Reguladoras, nas suas respectivas áreas de competência, submeter o edital de licitação ao órgão gestor, proceder à licitação, acompanhar e fiscalizar os contratos de parceria público-privada.

Parágrafo único. Os Ministérios e Agências Reguladoras encaminharão ao órgão a que se refere o *caput* do art. 14 desta Lei, com periodicidade semestral, relatórios circunstanciados acerca da execução dos contratos de parceria público-privada, na forma definida em regulamento.

Art. 16. Ficam a União, seus fundos especiais, suas autarquias, suas fundações públicas e suas empresas estatais dependentes autorizadas a participar, no limite global de R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais), em Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas - FGP que terá por finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais, distritais, estaduais ou municipais em virtude das parcerias de que trata esta Lei. (“Caput” do artigo com redação dada pela Lei nº 12.766, de 27/12/2012)

§ 1º O FGP terá natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas, e será sujeito a direitos e obrigações próprios.

§ 2º O patrimônio do Fundo será formado pelo aporte de bens e direitos realizado pelos cotistas, por meio da integralização de cotas e pelos rendimentos obtidos com sua administração.

§ 3º Os bens e direitos transferidos ao Fundo serão avaliados por empresa especializada, que deverá apresentar laudo fundamentado, com indicação dos critérios de avaliação adotados e instruído com os documentos relativos aos bens avaliados.

§ 4º A integralização das cotas poderá ser realizada em dinheiro, títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens móveis, inclusive ações de sociedade de economia mista federal excedentes ao necessário para manutenção de seu controle pela União, ou outros direitos com valor patrimonial.

§ 5º O FGP responderá por suas obrigações com os bens e direitos integrantes de seu patrimônio, não respondendo os cotistas por qualquer obrigação do Fundo, salvo pela integralização das cotas que subscreverem.

§ 6º A integralização com bens a que se refere o § 4º deste artigo será feita independentemente de licitação, mediante prévia avaliação e autorização específica do Presidente da República, por proposta do Ministro da Fazenda.

§ 7º O aporte de bens de uso especial ou de uso comum no FGP será condicionado a sua desafetação de forma individualizada.

§ 8º A capitalização do FGP, quando realizada por meio de recursos orçamentários, dar-se-á por ação orçamentária específica para esta finalidade, no âmbito de Encargos Financeiros da União. (Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 513, de 26/11/2010, convertida na Lei nº 12.409, de 25/5/2011)

§ 9º (VETADO na Lei nº 12.766, de 27/12/2012)

Art. 17. O FGP será criado, administrado, gerido e representado judicial e extrajudicialmente por instituição financeira controlada, direta ou indiretamente, pela União, com observância das normas a que se refere o inciso XXII do art. 4º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

§ 1º O estatuto e o regulamento do FGP serão aprovados em assembléia dos cotistas.

§ 2º A representação da União na assembléia dos cotistas dar-se-á na forma do inciso V do art. 10 do Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967.

§ 3º Caberá à instituição financeira deliberar sobre a gestão e alienação dos bens e direitos do FGP, zelando pela manutenção de sua rentabilidade e liquidez.

Art. 18. O estatuto e o regulamento do FGP devem deliberar sobre a política de concessão de garantias, inclusive no que se refere à relação entre ativos e passivos do Fundo. (“Caput” do artigo com redação dada pela Medida Provisória nº 513, de 26/11/2010, convertida na Lei nº 12.409, de 25/5/2011)

§ 1º A garantia será prestada na forma aprovada pela assembléia dos cotistas, nas seguintes modalidades:

I - fiança, sem benefício de ordem para o fiador;

II - penhor de bens móveis ou de direitos integrantes do patrimônio do FGP, sem transferência da posse da coisa empenhada antes da execução da garantia;

III - hipoteca de bens imóveis do patrimônio do FGP;

IV - alienação fiduciária, permanecendo a posse direta dos bens com o FGP ou com agente fiduciário por ele contratado antes da execução da garantia;

V - outros contratos que produzam efeito de garantia, desde que não transfiram a titularidade ou posse direta dos bens ao parceiro privado antes da execução da garantia;

VI - garantia, real ou pessoal, vinculada a um patrimônio de afetação constituído em decorrência da separação de bens e direitos pertencentes ao FGP.

§ 2º O FGP poderá prestar contra-garantias a seguradoras, instituições financeiras e organismos internacionais que garantirem o cumprimento das obrigações pecuniárias dos cotistas em contratos de parceria público-privadas.

§ 3º A quitação pelo parceiro público de cada parcela de débito garantido pelo FGP importará exoneração proporcional da garantia.

§ 4º O FGP poderá prestar garantia mediante contratação de instrumentos disponíveis em mercado, inclusive para complementação das modalidades previstas no § 1º. (Parágrafo com redação dada pela Medida Provisória nº 575, de 7/8/2012, convertida na Lei nº 12.766, de 27/12/2012)

§ 5º O parceiro privado poderá acionar o FGP nos casos de:

I - crédito líquido e certo, constante de título exigível aceito e não pago pelo parceiro público após 15 (quinze) dias contados da data de vencimento; e

II - débitos constantes de faturas emitidas e não aceitas pelo parceiro público após 45 (quarenta e cinco) dias contados da data de vencimento, desde que não tenha havido rejeição expressa por ato motivado. (Parágrafo com redação dada pela Medida Provisória nº 575, de 7/8/2012, convertida na Lei nº 12.766, de 27/12/2012)

§ 6º A quitação de débito pelo FGP importará sua subrogação nos direitos do parceiro privado.

§ 7º Em caso de inadimplemento, os bens e direitos do Fundo poderão ser objeto de constrição judicial e alienação para satisfazer as obrigações garantidas.

§ 8º O FGP poderá usar parcela da cota da União para prestar garantia aos seus fundos especiais, às suas autarquias, às suas fundações públicas e às suas empresas estatais dependentes. (Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 513, de 26/11/2010, convertida na Lei nº 12.409, de 25/5/2011)

§ 9º O FGP é obrigado a honrar faturas aceitas e não pagas pelo parceiro público. (Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 575, de 7/8/2012, convertida na Lei nº 12.766, de 27/12/2012)

§ 10. O FGP é proibido de pagar faturas rejeitadas expressamente por ato motivado. (Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 575, de 7/8/2012, convertida na Lei nº 12.766, de 27/12/2012)

§ 11. O parceiro público deverá informar o FGP sobre qualquer fatura rejeitada e sobre os motivos da rejeição no prazo de 40 (quarenta) dias contado da data de vencimento. (Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 575, de 7/8/2012, convertida na Lei nº 12.766, de 27/12/2012)

§ 12. A ausência de aceite ou rejeição expressa de fatura por parte do parceiro público no prazo de 40 (quarenta) dias contado da data de vencimento implicará aceitação tácita. (Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 575, de 7/8/2012, convertida na Lei nº 12.766, de 27/12/2012)

§ 13. O agente público que contribuir por ação ou omissão para a aceitação tácita de que trata o §12 ou que rejeitar fatura sem motivação será responsabilizado pelos

danos que causar, em conformidade com a legislação civil, administrativa e penal em vigor. (Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 575, de 7/8/2012, convertida na Lei nº 12.766, de 27/12/2012)

Art. 19. O FGP não pagará rendimentos a seus cotistas, assegurando-se a qualquer deles o direito de requerer o resgate total ou parcial de suas cotas, correspondente ao patrimônio ainda não utilizado para a concessão de garantias, fazendo-se a liquidação com base na situação patrimonial do Fundo.

Art. 20. A dissolução do FGP, deliberada pela assembléia dos cotistas, ficará condicionada à prévia quitação da totalidade dos débitos garantidos ou liberação das garantias pelos credores.

Parágrafo único. Dissolvido o FGP, o seu patrimônio será rateado entre os cotistas, com base na situação patrimonial à data da dissolução.

Art. 21. É facultada a constituição de patrimônio de afetação que não se comunicará com o restante do patrimônio do FGP, ficando vinculado exclusivamente à garantia em virtude da qual tiver sido constituído, não podendo ser objeto de penhora, arresto, sequestro, busca e apreensão ou qualquer ato de constrição judicial decorrente de outras obrigações do FGP.

Parágrafo único. A constituição do patrimônio de afetação será feita por registro em Cartório de Registro de Títulos e Documentos ou, no caso de bem imóvel, no Cartório de Registro Imobiliário correspondente.

Art. 22. A União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subsequentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

Art. 22-A. (VETADO na Lei nº 13.097, de 19/1/2015)

CAPÍTULO VII DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 23. Fica a União autorizada a conceder incentivo, nos termos do Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social - PIPS, instituído pela Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, às aplicações em fundos de investimento, criados por instituições financeiras, em direitos creditórios provenientes dos contratos de parcerias público-privadas.

Art. 24. O Conselho Monetário Nacional estabelecerá, na forma da legislação pertinente, as diretrizes para a concessão de crédito destinado ao financiamento de contratos de parcerias público-privadas, bem como para participação de entidades fechadas de previdência complementar.

Art. 25. A Secretaria do Tesouro Nacional editará, na forma da legislação pertinente, normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público-privada.

Art. 26. O inciso I do § 1º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 56.

§ 1º

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda;

....." (NR)

Art. 27. As operações de crédito efetuadas por empresas públicas ou sociedades de economia mista controladas pela União não poderão exceder a 70% (setenta por cento) do total das fontes de recursos financeiros da sociedade de propósito específico, sendo que para as áreas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH seja inferior à média nacional, essa participação não poderá exceder a 80% (oitenta por cento).

§ 1º Não poderão exceder a 80% (oitenta por cento) do total das fontes de recursos financeiros da sociedade de propósito específico ou 90% (noventa por cento) nas áreas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH seja inferior à média nacional, as operações de crédito ou contribuições de capital realizadas cumulativamente por:

I - entidades fechadas de previdência complementar;

II - empresas públicas ou sociedades de economia mista controladas pela União.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, entende-se por fonte de recursos financeiros as operações de crédito e contribuições de capital à sociedade de propósito específico.

Art. 28. A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco) por cento da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios. ("Caput" do artigo com redação dada pela Medida Provisória nº 575, de 7/8/2012, convertida na Lei nº 12.766, de 27/12/2012)

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que contratarem empreendimentos por intermédio de parcerias público-privadas deverão encaminhar ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, previamente à contratação, as informações necessárias para cumprimento do previsto no *caput* deste artigo.

§ 2º Na aplicação do limite previsto no *caput* deste artigo, serão computadas as despesas derivadas de contratos de parceria celebrados pela administração pública direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo respectivo ente, excluídas as empresas estatais não dependentes. (Parágrafo com redação dada pela Lei nº 12.024, de 27/8/2009)

§ 3º (VETADO)

Art. 29. Serão aplicáveis, no que couber, as penalidades previstas no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 - Lei de Improbidade Administrativa, na Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000 - Lei dos Crimes Fiscais, no Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, e na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, sem prejuízo das penalidades financeiras previstas contratualmente.

Art. 30. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 30 de dezembro de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Bernard Appy

Nelson Machado

ANEXO – E

ANEXO – F