

# Reforma do Estado e da educação dos anos 1990

Amélia Kimiko Noma\*  
Aparecida do Carmo Lima\*\*

## Resumo

O objetivo deste texto é evidenciar relações entre a reforma do Estado e a reforma da educação no Brasil nos anos 1990. As análises realizadas no trabalho são articuladas com o contexto da reorganização do capital, resultante da resposta do capitalismo mundial à sua crise geral, que se tornou mais evidente a partir da década de 1970. O estudo do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – que incorpora diversos elementos do projeto neoliberal da Terceira Via – evidencia que esse processo significou a redução da atuação estatal nas políticas públicas e sociais, a redefinição dos limites entre o público e o privado e significativas mudanças na relação entre Estado e sociedade civil. O propósito da reforma, orientada para o mercado, foi reduzir os gastos públicos em proteção social e priorizar a assistência social aos mais vulneráveis socialmente. Nos anos 1990, realizou-se ampla reforma educacional, abarcando várias dimensões do sistema de ensino. A justificativa dos neoliberais foi a urgência em dotar os sistemas educativos de maior eficácia com o menor impacto possível nos gastos do setor público e de cooperar com as metas de estabilidade monetária, controle inflacionário e equilíbrio fiscal.

Palavras-chave: Reforma do Estado. Reforma da educação. Políticas neoliberais. Brasil. Anos 1990.

---

\* Doutora em História pela PUC-SP; professora adjunta do Departamento de Fundamentos da Educação e do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá (UEM); Avenida Colombo, 5790, Bloco I-12, Jardim Universitário, Maringá (PR), 87020-900; aknoma@uem.br

\*\* Graduada em Pedagogia para Educadores do Campo pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste); aluna do Curso de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Educação da UEM; Caixa Postal 325; Maringá (PR), 87001-970; cidaems@hotmail.com

## 1 INTRODUÇÃO

Para realizar o propósito de evidenciar relações entre a reforma do Estado e a reforma da educação no Brasil nos anos 1990 e as convergências de diretrizes entre as duas reformas, divide-se o texto em três partes. Na primeira, apresenta-se o contexto histórico em presença como referência para o desenvolvimento deste estudo. Na segunda, salientam-se os principais elementos da reforma do Estado no Brasil, que implantou o modelo gerencial de administração pública, conforme proposto no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro. Na terceira, evidenciam-se os pontos de convergência entre a reforma gerencial do Estado e a reforma educacional realizada no país na década de 1990.

As análises aqui realizadas são articuladas com o contexto da reorganização do capital, resultante da resposta do capitalismo mundial à sua crise geral, que se tornou mais evidente a partir da década de 1970. Pressupondo a determinação social do objeto de estudo em condições históricas específicas, entende-se que a apreensão das relações entre o econômico, o político e o educacional não pode se realizar em um espaço social vazio e a-histórico, só pode ser obtida se as questões pertinentes forem analisadas no tempo e no espaço histórico em presença. Com a referida contextualização, não se busca determinar uma relação de causa e efeito, e sim apresentar o cenário de referência, no qual atuam os atores e autores da história que está em investigação.

## 2 O CONTEXTO HISTÓRICO

Considera-se que as condições históricas, nas quais se consubstanciaram as reformas do Estado e da educação em análise, resultaram do movimento do capital em busca de sua reprodução, acumulação e expansão ao enfrentar as sucessivas crises econômicas e financeiras que se abateram sobre o mundo capitalista a partir de 1970. Passados os trinta anos de prosperidade econômica nos países centrais, após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), os arranjos políticos e econômicos constituídos pelo capital entraram em falência e engendraram a necessidade de reestruturação do sistema. A superação da crise mundial ocorreu com uma reconfiguração e uma nova dinâmica da produção e da acumulação do

capital. O sentido foi ampliar a capacidade do capital, a partir das exigências da “modernização”, de reencontrar as condições ideais para se expandir.

A referida crise estrutural do capital teve uma amplitude tão grande que afetou, em profundidade, “[...] todas as instituições do Estado e os métodos organizacionais correspondentes [...]” e, acompanhando essa crise, veio a crise política em geral (MÉSZÁROS, 2002, p. 106-107). Esta significou, também, o desmoronamento do mecanismo de regulação social e política que vigorou em muitos países capitalistas centrais, especialmente na Europa, no período do pós-Segunda Guerra. Em resposta à sua crise, houve um processo de reorganização do capital e do correspondente sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo e de suas políticas econômicas e sociais.

A ocorrência das crises econômicas é atribuída à interferência estatal, de acordo com a doutrina neoliberal, em decorrência da crise fiscal do Estado. Nesse sentido, as crises cíclicas do capital, a partir de 1970, seriam causadas pela configuração do Estado interventor, e não pela essência do próprio capital que contém contradições a ele imanentes. Em consonância com essa lógica, constituem elementos determinantes para o agravamento das crises a oferta estatal de serviços sociais e as garantias trabalhistas, os quais são associados à falta de capacidade administrativa do Estado. Em razão do exposto, justifica-se porque uma das principais políticas neoliberais é a desregulamentação estatal com vistas a viabilizar novas possibilidades promissoras de acumulação de capital por meio da livre iniciativa. Foram adotadas medidas políticas visando à diminuição dos gastos financeiros do Estado na manutenção das políticas de bem-estar social e, concomitantemente, defendeu-se a sua subsequente transferência ao setor privado.

Nesse ponto, é preciso salientar que o Estado, contra o qual se voltaram os neoliberais, foi uma forma histórica, portanto, transitória, de ser do próprio Estado. Resultou do padrão de acumulação baseado na organização do processo de trabalho taylorista-fordista, que criou condições históricas para a emergência de mecanismos políticos consoantes com a social democracia e conformou as denominadas políticas keynesianas. Na perspectiva de Harvey (2003), essa forma de Estado assumiu uma variedade de obrigações, à medida que a produção em massa requeria altos investimentos em capital fixo e um incremento da demanda

relativamente estável para ser lucrativa. O Estado esforçava-se para controlar os ciclos econômicos, combinando políticas fiscais e monetárias no período pós-guerra. Tais políticas, segundo o mesmo autor, eram direcionadas para áreas de investimento público, como os setores de transporte, de equipamentos públicos, entre outros, considerados vitais ao crescimento da produção e do consumo de massa, que garantiriam um emprego relativamente pleno. Os governos também procuravam prover um forte complemento ao salário social ao assumir gastos com seguridade social, assistência médica, educação e habitação. Concomitantemente, o poder estatal era exercido, direta ou indiretamente, sobre os acordos salariais e os direitos dos trabalhadores na produção (HARVEY, 2003).

Na perspectiva dos neoliberais, o Estado deixou de aparecer como fórmula salvadora, como foi para os keynesianos, e tornou-se parte fundamental do problema. Destarte, o caminho a ser seguido deixou de ser a utilização do Estado para a promoção de um projeto de desenvolvimento econômico, mas, pelo contrário, tratava-se de encurtar o seu raio de ação para liberar, no mercado, o dinamismo nele contido. Passou a predominar a ideia da redefinição do Estado para que este realizasse as reformas que se faziam necessárias e dirigisse a economia ao rumo pretendido. Aliás, cumpre salientar que esse foi (e é ainda) o núcleo das políticas de liberalização ou das reformas orientadas para o mercado, cujo propósito foi reduzir os gastos públicos em proteção social e priorizar a assistência social aos mais vulneráveis socialmente. Nesse contexto, são tomadas medidas políticas para “[...] a diminuição da participação financeira do Estado no fornecimento de serviços sociais (incluindo educação, saúde, pensões e aposentadorias, transporte público e habitação populares) e sua subsequente transferência ao setor privado.” (TORRES, 1997, p. 115). Trata-se de implantar o denominado Estado mínimo para as políticas de bem-estar social.

Com a definição da agenda para o combate à pobreza, na tentativa de conciliar os objetivos de uma política econômica pautada nos preceitos neoliberais, as políticas sociais passaram a integrar as recomendações das agências multilaterais para os países em desenvolvimento como forma de intervir no processo de reprodução da pobreza nesses países. Faz parte do ideário de orientação neoliberal a apologia da educação como estratégia fundamental para o desenvolvimento econômico e social dos países considerados “em desenvolvimento”, o que inclui os da América Latina.

A retórica neoliberal disseminou que a crise fiscal sem precedentes exigia uma profunda reforma do Estado, não apenas do seu papel, mas da sua organização e de sua gestão. Ao exaltar o mercado como parâmetro da nova era – do enrugamento da estrutura do Estado, do Estado mínimo para as políticas sociais, da descentralização de suas atividades, da administração pública gerencial e da retórica do governo empreendedor –, os neoliberais defendiam reformas orientadas para o mercado e procuravam demonstrar a superioridade do mercado em relação à ação estatal. Explicita Boito Júnior (1999) que a gestão neoliberal do Estado significa a sua condução como se fosse um negócio.

O enfoque gerencial da administração pública surgiu com força na Grã-Bretanha e nos EUA durante as reformas neoliberais realizadas por Margareth Thatcher e por Ronald Reagan ao assumirem o poder em 1979 e em 1980, respectivamente. Reformas similares foram feitas na Suécia, na Nova Zelândia e na Austrália (BRESSER PEREIRA, 1999b). Nos Estados Unidos, nos anos 1990, os formuladores desse modelo foram Osborne e Gaebler (1998), que cunharam a expressão “reinventar o governo” (*reinventing government*). Os autores defendem instituições extremamente flexíveis e adaptáveis, instituições orientadas para as necessidades dos clientes no lugar de instituições públicas ou privadas burocráticas. Em substituição ao governo burocrático, os autores valorizam o modelo de governo empreendedor, que se caracteriza pela forma de governo catalisador, competitivo, de resultados, preventivo, descentralizado, orientado para o mercado. Denominam esse modelo de governo reinventado.

Com a citada obra de Osborne e Gaebler (1998), o gerencialismo e seu modelo de reforma do Estado e de gestão administrativa tornaram-se uma referência, também, para reforma da administração pública brasileira dos anos 1990. De acordo com os autores, no processo de reformulação do Estado, deveriam ser adotadas as seguintes diretrizes:

- a) delimitar sua atuação à organização da produção de bens e serviços, não cabendo prestá-los diretamente;
- b) buscar formas de financiamento e de administração dos recursos que incentivassem as soluções fora do setor público, pela via da terceirização, de parcerias e contratação de serviços no mercado;

- c) fomentar a participação do trabalho voluntário e do “terceiro setor” no fornecimento dos serviços públicos;
- d) facilitar a solução dos problemas pela ação catalisadora da comunidade, promovendo a criação de estratégias empreendedoras e a resolução de seus próprios problemas;
- e) atuar como regulador e normatizador, dissociando as funções de gerenciamento das políticas de prestação e execução de serviços;
- f) combater a prática monopolista e privilegiar a liberdade de escolha, promovendo a competição (pública e/ou privada) entre os que prestam serviços públicos;
- g) buscar novos sistemas orçamentários para a aquisição de recursos, como a concessão de subsídios, fornecimento de vales, investimentos acionários e premiação de instituições que alcançarem os melhores resultados ou apresentarem maior habilidade para atrair o capital privado;
- h) abolir entraves burocráticos, flexibilizando os procedimentos e regulamentos e focalizar os objetivos e resultados desejados ao invés de se concentrar nos processos/meios e na obediência a formalismos legais;
- i) delegar aos escalões mais baixos a escolha de métodos mais apropriados ao cumprimento de metas pré-fixadas, outorgando-lhes autonomia e favorecendo a máxima flexibilidade para aumentar a rapidez das respostas às circunstâncias cambiantes e imprevistas;
- j) administrar por influência indireta, pela persuasão e incentivos, sem utilizar comandos diretos (exemplo: leis, regulamentos, especificação de funções, critérios de decisão, etc.);
- k) controlar e fiscalizar o desempenho dos serviços prestados pela adoção de mecanismos de avaliação da satisfação do cliente e de sua opinião e vontade, a fim de regular o sistema e orientar suas ações;
- l) agir de forma preventiva ao invés de corrigir os problemas;
- m) descobrir fontes de recursos financeiros alternativas aos impostos, como fonte primordial de receitas;
- n) descentralizar, delegar poder, conferir responsabilidades às unidades administrativas ou aos cidadãos, em lugar de simplesmente servi-los;

- o) flexibilizar a gestão institucional, promovendo o gerenciamento participativo e desburocratizado;
- p) orientar suas ações, privilegiando os mecanismos do mercado;
- q) estruturar o mercado – estabelecendo regras, controlando as ações e orientando as decisões dos agentes privados – e induzi-lo a mudanças, divulgando informações sobre a qualidade dos serviços, estimulando a demanda, catalisando a formação de novos setores do mercado e concedendo incentivos para influenciar a oferta de preços e serviços;
- r) racionalizar o setor administrativo, diminuindo as despesas públicas e o número de funcionários;
- s) investir na informatização dos serviços públicos;
- t) investir na transparência da administração;
- u) tratar seus usuários como clientes/consumidores e concentrar-se na satisfação de seus interesses (OSBORNE; GAEBLER, 1998).

Os neoliberais, nos países avançados, insistiram na redução do papel do Estado, no combate às políticas do estado de bem-estar social, no enfraquecimento dos sindicatos e na flexibilização do mercado de trabalho. Nos países da América Latina, o alvo do ataque neoliberal foi o modelo de desenvolvimento econômico fundado no “desenvolvimentismo”, que se pautava na intervenção do Estado como principal articulador do desenvolvimento econômico e que caracterizou países como o Brasil por longo período.

Na América Latina, muitas economias de grande e médio porte – como o Chile, o México, a Argentina, a Bolívia e o Uruguai – já haviam adotado políticas de alinhamento neoliberal no decorrer dos anos 1980. No Brasil, o discurso neoliberal começou a se firmar e se enraizar com a eleição presidencial de Fernando Collor em 1989 (PAULANI, 2006). A partir dos anos 1990, o país ingressou na era da política neoliberal (BOITO JÚNIOR, 1999). No contexto da crise do modelo nacional desenvolvimentista e da transição para um modelo centrado no mercado, pode ser identificado um marco divisório entre dois momentos da transição política brasileira, a saber, o período de democratização política, em que predominou a ideia de avançar em direção a formas mais participativas de democracia, e o que, impulsionado pelas políticas de liberalização econômica de corte neoliberal, defendeu a administração pública gerencial.

### 3 A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO BRASILEIRO

No Brasil, a reforma do Estado foi norteadada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – identificado no presente trabalho como Plano Mare –, elaborado em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. A reforma foi conduzida sob a batuta do então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare.). Afirma Bresser Pereira (1999a, p. 257) que, a partir de 1995, apresentou-se uma “[...] oportunidade para a reforma do Estado, em geral, e do aparelho do Estado e de seu pessoal, em particular.” O eixo norteador foi a mudança de uma administração pública definida como burocrática para uma administração gerencial, também identificada por “[...] nova administração pública.”

A defesa de uma Terceira Via na condução do Estado é identificada por Melo e Falleiros (2005, p. 176), no Plano Mare, quando especifica a escolha por um Estado social-liberal, que não se alinha ao “[...] Estado de bem-estar social – preso ao burocratismo autoritário – nem o neoliberalismo radical.” De acordo com os autores, na experiência brasileira, foram incorporados diversos elementos do projeto da Terceira Via. O termo “reconstruir o Estado” foi emprestado de Anthony Giddens e “[...] utilizado para explicar que, embora contivesse elementos liberais, a reforma proposta não visava diminuir a aparelhagem do Estado, mas refuncioná-la, adequá-la ao contexto de ampliação do capitalismo e da democracia no país e no mundo.” (MELO; FALLEIROS, 2005, p. 178).

A estratégia, na administração pública gerencial, volta-se: para a definição precisa dos objetivos a ser atingidos; para a garantia de autonomia do gestor na administração dos recursos humanos, materiais e financeiros à sua disposição para atingir os objetivos estabelecidos; para a cobrança *a posteriori* ou o controle dos resultados. Em adição, defende-se a inserção de mecanismos de competição no interior do próprio Estado ao estabelecer-se a concorrência entre unidades internas (BRASIL, 1995).

A análise do citado Plano de Reforma evidencia que esse processo significou a redução da atuação estatal nas políticas públicas e sociais, a redefinição dos limites entre o público e o privado e significativas mudanças na relação entre Estado e sociedade civil. Fundamentou-se na premissa de que o Estado, na forma em que estava constituído, era um entrave ao processo de fortalecimento da



economia do mercado, pela administração pública pautada na burocracia, rigidez dos procedimentos e ineficiência.

A administração pública gerencial implica modificação na estratégia de gerência, a qual pressupõe uma estrutura administrativa reformada para que possa ser posta em prática (BRESSER PEREIRA, 1999b). Em outras palavras, significa afirmar a necessidade da redefinição do Estado para que este realize as reformas consideradas inadiáveis em conformidade com o documento referente ao Plano Mare:

(1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. (BRASIL, 1995, p. 16).

Cardoso (1999, p. 15), o presidente da República, na época, explica que reformar o Estado significa “[...] abandonar visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista, de um Estado que, por força das circunstâncias, concentrava-se em larga medida na ação direta para a produção de bens e serviços.” No Plano Mare, explicita-se que a reforma do Estado deve ser compreendida no “[...] 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.” (BRASIL, 1995, p. 18).

Com a referida reforma, buscou-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente na esfera federal, em concomitância com a descentralização vertical das funções executivas da promoção de serviços sociais e de infraestrutura para os níveis estadual e municipal (BRASIL, 1995).

Explica o Plano Mare que a reforma do Estado envolve múltiplos aspectos. O ajuste fiscal devolve a governança ao Estado, aumentando sua capacidade de

definir e implementar políticas públicas. Por intermédio da liberalização comercial, há abandono, por parte do Estado, de estratégia protecionista da substituição de importações. O programa de privatizações significou a transferência das atividades que podem ser controladas pelo mercado para o setor privado que, em princípio, realiza-as de forma mais eficiente do que o estatal. O entendimento é que o setor de produção de bens e serviços – caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro – deve ser transferido do Estado para o mercado, por intermédio da política de privatização de empresas estatais. Por meio do programa de publicização, há “[...] descentralização para o setor público não estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica.” Com a publicização, “[...] transfere-se para o setor público não estatal a produção dos serviços competitivos ou não exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle.” (BRASIL, 1995, p. 18). O setor público não estatal é constituído pelas organizações sem fins lucrativos, que não constituem propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão direcionadas diretamente ao atendimento do interesse público.

Nesse sentido, por meio do processo denominado publicização, o serviço, outrora de caráter público, passaria a ser ofertado na dimensão do público não estatal, ou terceiro setor, em que a participação dos agentes privados e das organizações da sociedade civil responderia por tal demanda.

No Plano Mare, explicita-se que “[...] a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins).” (BRASIL, 1995, p. 22). Estabelece o referido Plano que a mediação entre Estado e sociedade seria consolidada sob diversas formas de Organizações Sociais, que abrange uma diversidade de entidades, como fundações, associações comunitárias, entidades filantrópicas, empresas cidadãs, organizações não governamentais, entre outras. De acordo com Silva (2003, p. 99-100), tais organizações, ao assumirem o papel de “[...] entidades autônomas, estabelecem uma relação institucional com o Estado mediante os contratos de gestão e a participação direta no orçamento público, submetendo-se apenas aos mecanismos de fiscalização das metas alcançadas.”

A administração pública gerencial concebe “[...] o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços.” Os resultados da ação do Estado são avaliados em virtude do atendimento das necessidades do cidadão cliente (BRASIL, 1995, p. 23).

Em linhas gerais, a política de descentralização e a concomitante responsabilização da sociedade civil pelo bem-estar social, em decorrência da minimização do Estado na garantia e cumprimento dos direitos sociais, constituem os principais elementos da redefinição do Estado, empreendida no transcorrer da década de 1990 no Brasil. A seguir e com base nesse entendimento, busca-se explicitar em que medida essas tendências se traduzem na elaboração e implantação das políticas educacionais inseridas na ampla reforma da educação brasileira, realizada a partir dos anos 1990.

#### **4 REFORMA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA**

Nos anos 1990, no Brasil e em vários países da América Latina, realizaram-se amplas reformas educacionais, abarcando várias dimensões do sistema de ensino, ou seja, legislação, planejamento e gestão educacional, financiamento, currículos escolares, avaliação, entre outras. Para a realização da reforma educacional, foi propalado o propósito de garantir a oferta de educação básica para todos, o que, de acordo com o discurso oficial, visaria a proporcionar à população brasileira o mínimo de conhecimentos à sua integração na sociedade mundial em presença. Isso seria corroborado pela importância atribuída aos processos escolares formais em decorrência das demandas criadas com a reestruturação capitalista e a emergência de novos padrões de produção.

As redefinições nas políticas educacionais sinalizam os efeitos da redefinição do papel do Estado brasileiro, uma vez que “[...] cada vez mais a política educacional passa a ser considerada, no marco das políticas sociais, como uma política de caráter instrumental e subordinada à lógica econômica, uma política que sequer tem a capacidade inclusiva do capitalismo industrial.” (KRAWCZYK, 2000, p. 2). Na visão dos governos neoliberais, com a justificativa da incapacidade do Estado em prover as condições adequadas para a oferta dos serviços públicos, nada mais natural que outras instâncias passem a assumir o seu papel na mediação das políticas sociais, entre elas, a educação.

Os ajustes neoliberais, incluindo a reforma educacional latino-americana, realizada durante a década de 1990, expressam estratégias para garantir a governabilidade, a fim de trazer a essas regiões a estabilidade política (LEHER, 2001, p. 92). As reformas empreendidas na América Latina na última década do século XX apontam para a focalização das políticas sociais aos excluídos, “[...] agora redefinidos como pobres [...]” (LEHER, 2001, p. 185), tornando os sistemas educacionais conformados à atual divisão internacional do trabalho.

O modelo de gestão educacional implementada na reforma descentralizadora pressupõe, concomitantemente, o aumento da centralização do planejamento e do controle e a descentralização da execução. Por um lado, as funções regulatórias e normativas do governo federal expressam-se na sua atuação, como planejador, regulador e coordenador das políticas educacionais. Por outro lado, reforça-se a ação distributiva do Estado, que se concretiza na transferência dos encargos de execução dos serviços educacionais aos estados e municípios.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 e a Lei 9.131/95, que regulamenta o papel do Conselho Nacional de Educação, determinam o fortalecimento do poder do Ministério da Educação (MEC) como órgão central na formulação e controle da política nacional para a educação. Coloca em segundo lugar o Conselho Nacional da Educação (CNE), restringido a atuar como um órgão consultivo, com “[...] função normativa e de supervisão e atividade permanente [...]” – artigo 9º, parágrafo 1º da LDB (BRASIL, 2003) – e, também, como órgão assessor do MEC, segundo a Lei n. 9.131/95, artigo 79. Embora esteja previsto que os diferentes sistemas possam se organizar autonomamente, a LDB atribui ao executivo o poder de definição, normatização e avaliação. Destarte, entende-se que, ao mesmo tempo que as políticas educativas descentralizam os sistemas de ensino e estabelecem bases para a autonomia da gestão das instituições escolares, o Estado centraliza as funções de regulamentar, avaliar e monitorar as unidades escolares, ou seja, mantém centralizadas as decisões relevantes.

Apreende-se, pelo exposto, que o Estado tendeu a fomentar a função de regulação, eximindo-se das funções mantenedoras, em especial no setor de serviços sociais, para desempenhar as funções de subsidiar, redistribuir e realocar recursos financeiros, atuando em parceria com a sociedade. Ao eximir-se da responsabilidade direta de fornecer bens e serviços, o Estado induz mecanismos de contratação externa, transferindo para as instituições privadas ou setor público

não estatal funções/serviços tradicionalmente desempenhados pelo aparato governamental, ou estabelecendo parcerias com as organizações sociais.

Em consonância com o movimento de amplitude mundial, as reformas educativas foram direcionadas por padrões descentralizados de gestão dos sistemas educacionais, que se fundamentam na transferência de poderes administrativos e financeiros às instituições escolares e na promoção da participação da comunidade escolar por intermédio de mecanismos de gestão colegiada e representativa.

Na reforma da educação brasileira, ao nortear-se pelo modelo gerencial de administração pública de que o governo empreendedor deve financiar os resultados e não os recursos, a inovação introduzida foi a orientação para resultados ou produtos (FONSECA; OLIVEIRA; TOSCHI, 2004), ou seja, fundou-se na concepção de que a adoção de mecanismos de mercado facilitaria a obtenção da eficiência e eficácia dos serviços prestados e nos gastos públicos com a educação. Explicitou-se, assim, a tendência da administração pública de associar financiamento e avaliação e, também, a articulação entre estes e a gestão.

Cumpriu-se uma das funções do Estado referente ao controle e à fiscalização dos serviços prestados. Para tanto, adotaram-se mecanismos de avaliação e de aferição de rendimento e desempenho, os quais, disponibilizados por meio de *ranking*, classificam e tornam públicos os resultados. Inspirando-se em princípios da administração empresarial, tratou-se de estabelecer parâmetros à comparação e classificação das escolas. A competição por estudantes e por recursos seria o instrumento de revitalização da educação, o elemento de inovação. A escola, liberta do Estado, deveria ser gerida como empresa.

A avaliação de resultados foi considerada como instrumental para o controle, a indução à prestação de contas e à responsabilização pelos resultados alcançados. Dessa forma, reforçou-se o conceito de *accountability*, que significa a responsabilidade pelos resultados. Essa responsabilização implicou sistemas de avaliação dos resultados de aprendizagem, os quais permitiram a identificação dos estabelecimentos, segundo parâmetro de êxito e fracasso, como também avalia os professores e seus desempenhos nas instituições de ensino.

A política de descentralização foi uma das estratégias utilizadas para instigar a participação da sociedade civil, que passou a assumir responsabilidades pelo financiamento e execução dos serviços educacionais. Nas reformas descentralizadoras, procedeu-se à defesa do empoderamento (*empowerment*) da comu-

nidade escolar. Pode-se definir o termo empoderamento “[...] como a capacidade de determinado grupo ou indivíduo controlar seu próprio ambiente, envolvendo não apenas o acesso a recursos materiais e o controle sobre as decisões relevantes, mas também uma disposição psicológica compatível com o autogoverno.” (BORGES, 2004, p. 79). Nesse caso, o empoderamento articula-se à descentralização política em razão de esta envolver a transferência de poder decisório a grupos e indivíduos que são sub-representados e desfavorecidos, bem como implicar a implantação de unidades administrativas relativamente independentes, como conselhos escolares e a eleição direta dos gestores educacionais (BORGES, 2004).

Na perspectiva da administração gerencial, a gestão compartilhada ou gestão participativa implica o afastamento do Estado da obrigação e o consequente compartilhamento por parte da comunidade escolar na manutenção e desenvolvimento das atividades na escola pública. O argumento é que, sendo a educação uma responsabilidade social, o encargo pela captação de recursos não deve ser unicamente dos estados, mas de toda a sociedade. Em consonância, os neoliberais defendem a diversificação das fontes de financiamento, dispendo-se a aumentar os aportes financeiros à educação, o que resulta na busca de fontes alternativas, incluindo contribuições familiares, parcerias com instituições privadas, filantrópicas e organizações sociais.

Trata-se de uma concepção de gestão compartilhada, que pressupõe a participação da comunidade na provisão dos serviços públicos. Nesse sentido, é valorizada a participação dos pais; os quais, ao corporificarem-se na categoria de consumidores, são considerados os principais agentes de controle externo da qualidade do serviço educacional oferecido ao aluno-cliente. Dessa forma, a participação dos pais, reduzidos à condição de clientes, é destituída de seu caráter político, fundamental na perspectiva da gestão democrática da escola. A escola, à semelhança de uma empresa como outra qualquer e que vende serviços educacionais, deve nortear-se pela busca da satisfação do cliente-consumidor individual.

## 5 CONCLUSÃO

Ao realizar os ajustes estruturais, por meio do qual o Brasil buscou articular medidas de ajuste econômico para sua inserção na nova configuração mundializa-

da do capital, que se fizeram acompanhar pela implantação de políticas neoliberais, as quais desenvolviam o capital financeiro em detrimento do setor produtivo e social, reduziram-se os investimentos nos serviços públicos e feitos cortes nos gastos sociais, levando a um conseqüente processo de privatização, no qual as políticas sociais passaram a ser acessadas via mercado. Por isso, analisar as novas formas de gestão da política educacional implica situar a reforma educacional por meio dos ajustes econômicos regulados pela demanda do capital, visto que ela acompanha as estratégias de reforma do Estado e as orientações de agências internacionais.

Este estudo mostrou que a reforma educacional brasileira, em articulação com a política neoliberal de ajustes estruturais, priorizou os investimentos em educação básica; além disso, adotou um conjunto de medidas gerenciais, imprimindo características de mercado para garantir a modernização do ensino e, conseqüentemente, o alcance das novas metas de gestão escolar.

A educação destinada a garantir o acesso a todos – conforme princípios constitucionais – restringiu-se, em razão dos limites estabelecidos pela política econômica, que estabelece baixos investimentos na área educacional. Isso contribuiu para a precarização do sistema de ensino e o sucateamento das instituições estatais. Nesse processo, a política de descentralização foi uma das estratégias utilizadas pelos reformadores, a fim de estimular a participação da sociedade civil, a qual passou a assumir responsabilidades pelo financiamento e execução dos serviços educacionais.

### ***State and educational reformation in Brazil of 1990s***

#### *Abstract*

*This text aims to evidence relationships between the State reformation and the educational reformation in Brazil during the 1990s. The analyses developed are articulated with the context of reorganization of capital, as a result of the world capitalism response to its general crisis, which became more evident from the 1970s. The study of the Reformation Managing Plan of the State Apparatus – which incorporates several elements from the neoliberal project of the Third Way – constitutes evidence that this process meant reduction of the state range of action upon public and social policies, redefinition of*

*boundaries between public and private, and meaningful changes in the relation between State and civil society. The purpose of reformation, oriented towards the market, was to reduce public expenditures for social protection and to prioritize social assistance to those more socially vulnerable. In the 1990s, there was a broader educational reformation, encompassing several dimensions of the teaching system, that is, legislation, planning and education management, financing, school curricula, evaluation, among others. The reasons presented by the neoliberals were the urgency to provide more efficiency to the educative systems with the least impact on the public sector expenditures, and to cooperate with the targets of monetary stability, inflationary control and physical balance.*  
*Keywords: State reformation. Educational reformation. Neoliberal policies. Brazil. The 1990s.*

## REFERÊNCIAS

BOITO JÚNIOR, Armando. Neoliberalismo e burguesia. In: \_\_\_\_\_. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999. p. 23-76.

BORGES, André. Lições de reformas da gestão educacional: Brasil, EUA e Grã-Bretanha. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 78-89, jul./set. 2004.

BRASIL. **Lei de diretrizes e bases da educação (Lei 9.394/96)**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

\_\_\_\_\_. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF: Presidência da República; Câmara da Reforma do Estado; Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999a. p. 237-270.



BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999b. p. 21-38.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999. p. 15-19.

FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. As tendências da gestão na atual política educacional brasileira: autonomia ou controle? In: BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira (Org.). **Gestão e políticas da educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 53-68.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 12. ed. São Paulo: Loyola, 2003.

KRAWCZYK, N. Introdução. A construção social das políticas educacionais no Brasil e na América Latina. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI**: reformas em debate. Campinas: Autores Associados, 2000. p. 1-11.

LEHER, Roberto. Tempo, autonomia, sociedade civil e esfera pública: uma introdução ao debate a propósito dos “novos” movimentos sociais na educação. In: GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **A cidadania negada**: políticas de exclusão na educação e no trabalho. São Paulo: Cortez; Buenos Aires: Clacso, 2001. p. 145-176.

MELO, Marcelo Paula; FALLEIROS, Ialê. Reforma da aparelhagem estatal: novas estratégias de legitimação social. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia**. São Paulo: Xamã, 2005. p. 175-192.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo; Campinas: Ed. Unicamp, 2002.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 10. ed. Brasília, DF: MH Comunicação, 1998.

PAULANI, Leda Maria. Projeto neoliberal para a sociedade brasileira. In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz; EPSJV, 2006. p. 67-107.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na reforma do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

TORRES, Carlos Alberto et al. Estado, privatização e política educacional. Elementos para uma crítica do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo (Org.). **Pedagogia da exclusão**: crítica ao neoliberal em educação. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

Recebido em 9 de fevereiro de 2009

Aceito em 13 de maio de 2009