

A nova gestão pública no Estado da Paraíba (2011-2018): implicações para a política educacional e a gestão escolar

RESUMO

O artigo pretende compreender as consequências da adoção dos mecanismos da Nova Gestão Pública (NGP) no Estado da Paraíba, entre 2011 e 2018, para a política educacional e a gestão escolar. A análise está alicerçada no conceito de Estado ampliado, sociedade política e sociedade civil, segundo a concepção gramsciana e que forneceu as bases teóricas para a compreensão da estratégia do setor privado sobre as políticas públicas na área da educação como processo de construção de hegemonia. O estudo é caracterizado como qualitativo, valendo-se de análise bibliográfica e documental, com base no método materialista histórico-dialético. Como resultados, a adoção dos pressupostos da NGP fortaleceu a atuação do setor privado mercantil na condução das políticas educacionais, de modo a orientar o processo educativo a cumprir funções para legitimar os interesses de mercado e a naturalizar a lógica privada mercantil como parâmetro de eficiência.

PALAVRAS-CHAVE: Nova Gestão Pública. Política Educacional. Gestão Escolar.

Felipe Baunilha Lima

baunilhafelipe@gmail.com

<http://orcid.org/0000-0002-0317-9566>

Secretaria de Educação do Estado Da Paraíba, João Pessoa, Paraíba, Brasil.

Daniela Oliveira Pires

danielaopires77@gmail.com

<http://orcid.org/0000-0002-6671-9195>

Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil.

INTRODUÇÃO

O objetivo é analisar a adoção da Nova Gestão Pública (NGP) na Paraíba, entre 2011 e 2018, bem como as implicações para a política educacional e para a gestão escolar. Partimos das mudanças nos anos 1990, que foram resultado dos ajustes políticos para respostas econômicas após a crise do capitalismo. As políticas educacionais estão inseridas nas contradições políticas e econômicas, em um movimento dialético e de projetos de sociedade em disputa (Peroni, 2020).

A incorporação da NGP é parte de um contexto no qual o setor privado regulamenta o espaço público, a fim de primar pelos seus interesses. Os mecanismos da NGP, no contexto paraibano, são uma forma de controle da gestão das políticas educacionais por organizações privadas. Elas alteraram não apenas a forma da gestão escolar, mas também seus objetivos, por meio da fundamentação na meritocracia, competitividade e na concorrência.

A metodologia foi a pesquisa bibliográfica e legislativa. Na primeira parte, apresenta as categorias de Estado ampliado, sociedade civil e sociedade política. Em seguida, trataremos dos pressupostos da NGP e da incorporação das suas diretrizes pelo Estado brasileiro. Por fim, apresentamos a influência da NGP na Paraíba e as consequências para a política educacional.

A RECONFIGURAÇÃO DO PAPEL DO ESTADO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Partimos do conceito de Estado para entender as disputas na definição das políticas educacionais, inseridos em uma conjuntura democrática de retrocessos e rupturas. Segundo Coutinho, as formulações de Gramsci sobre o Estado:

O levam a examinar e distinguir duas esferas em seu interior: a 'sociedade civil' e a 'sociedade política'. "A 'sociedade política', refere-se "aos aparelhos coercitivos do Estado, encarnados nos grupos burocrático-executivos ligados às forças armadas e policiais e à imposição das leis". Já, 'a 'sociedade política', refere-se "aos aparelhos coercitivos do Estado, encarnados nos grupos burocrático-executivos ligados às forças armadas e policiais e à imposição das leis". Já a 'sociedade civil' "designa, mais precisamente, o conjunto das instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos e ideologias". Gramsci afirma que em conjunto estas duas esferas formam o Estado em sentido ampliado, o que ele caracterizou como hegemonia escudada pela coerção (Coutinho, 2008, p. 53).

Para fins desta análise, as organizações do terceiro setor são reconhecidas como aparelhos privados de hegemonia (APH) mercantis e o conceito de Estado ampliado, como uma arena de disputa que é resultado dos processos de correlação de forças sociais, de projetos societários em disputa, nas lutas de classes e determinado pela lógica da produção e da lucratividade. O lócus da dominação não se encontra apenas na sociedade política, mas também na

sociedade civil. Portanto, a relação entre sociedade civil e Estado não é em oposição, mas, aqui, entendida em sua perspectiva ampliada.

O Estado compreende as organizações que atuam na sociedade civil, chamada ideologicamente de terceiro setor, bem como que atuam ampliando a sua influência política na sociedade, aliada aos interesses e frações de classe às quais estão vinculadas. Para o autor:

O terceiro setor seria o conjunto de organizações mais ou menos formais da “sociedade civil”. Temos aqui a conceituação corriqueira do “terceiro setor”: organizações e/ou ações da “sociedade civil” (não – estatais e não-mercantis). Porém, numa perspectiva crítica e de totalidade, este conceito resulta inteiramente ideológico e inadequado do real. A realidade social não se divide em “primeiro”, “segundo” e “terceiro” setor - divisão que, como vimos, consiste num artifício positivista, institucionalista ou estruturalista. Isto, numa primeira hipótese, estaria mostrando o debate sobre o “terceiro setor” para além de sua funcionalidade com a ofensiva neoliberal, como fundado num conceito abstrato, sem existência real. Numa segunda hipótese, esse debate setorialista oferece uma discussão sobre o social que entende de forma desarticulada o Estado, o mercado e a sociedade civil. Para ambas as hipóteses o debate ocorre de forma mistificadora do real (Montão, 2005, p. 181-183).

É necessário entender o terceiro setor, vinculado à lógica neoliberal, de modo relacionado com à materialidade do real, já que o conceito de sociedade civil não pode ficar restrito aos setores que detém a hegemonia. Quando o Estado transfere suas responsabilidades para o setor privado, os sujeitos que demandam a ação pública recorrem à iniciativa privada, que passa a ser a responsável pela satisfação das suas necessidades. A consequência é que as políticas educacionais são vistas sob a lógica mercadológica ou sob o prisma da filantropia. Há a compreensão de que o conceito de sociedade civil perpassa os interesses classistas, que estão imbricados nas estruturas estatais. Segundo Virgínia Fontes:

Em Gramsci a sociedade civil não pode ser seccionada ou amputada da totalidade na qual emerge: responde a uma extensão da socialização do processo produtivo, mas não atua apenas nos espaços produtivos. Compõe-se de aparelhos privados de hegemonia que, ao mesmo tempo em que procuram diluir as lutas de classes, expressam e evidenciam sua difusão e generalização no conjunto da vida social. A sociedade civil, para Gramsci, é parte integrante do Estado e somente por razões analíticas pode ser destacada (Fontes, 2010, p. 216).

Cabe problematizar o papel dos APH mercantil, na estrutura de dominação, em um projeto político que possui como estratégia a construção de uma narrativa que deslegitima a capacidade e questiona a competência do poder público. Historicamente, no Brasil, as políticas educacionais são forjadas segundo os interesses do setor privado. Isto é, há a educação para, e não contra, o capitalismo (Pires, 2015). A educação pública, para se constituir de pertencimento da coletividade, ainda enfrenta desafios que, ao longo do processo histórico, significam, no limite, tornar pública a esfera do Estado, subvertendo a tendência histórica de sua privatização.

Quando o poder público assume a titularidade pela sua promoção das políticas educacionais, os APH mercantis alegam que o poder público pretende o monopólio da educação, em prejuízo para a “democracia”, à liberdade de escolha dos cidadãos e cidadãs, ideologicamente iguais perante a lei e descontextualizados do processo histórico e social que resultou na desigualdade social. O processo democrático brasileiro é resultado de interrupções cíclicas, processos de transição incompletos e inacabados. Os estágios de redemocratização acabaram proporcionando a manutenção dos interesses das classes dominantes, que apoiaram as rupturas democráticas e que se mantêm com influência e controle.

Após o golpe de 2016, tem-se dois projetos políticos: um neoliberal e neoconservador e outro social-democrata, denominadas de reformistas ou progressistas. O contexto de impasse foi estabelecido e os setores ligados ao neoconservadorismo passaram a atacar as instituições públicas, oriundas do pacto democrático da CF/88, com o silêncio conivente das frações neoliberais.

Desde 2008, com a crise estrutural do capitalismo, o neoliberalismo continua a influenciar, de modo a propor que os Estados Nacionais restrinjam, ainda mais, os direitos sociais. Tais estratégias de ação consistem no sentido de criar condições para a reconfiguração do papel do Estado, tanto na esfera interna de dominação, como em âmbito global, no conjunto das determinações do capitalismo financeirizado. Segundo Alysson Leandro Mascaro:

Na atualidade, a crise econômica do capitalismo passa por cima da vontade popular em favor do interesse político dos grandes especuladores, fazendo regredir o ambiente democrático já estabelecido. A experiência dita democrática, no seio geral das sociedades capitalistas, acaba por ser mais a exceção do que a regra (Mascaro, 2013, p. 84).

Diante disso, pretende-se demonstrar as consequências para a política educacional e para a gestão escolar, com base nas disputas na arena da sociedade civil, considerando os seus diversos APH mercantis nas ações interestatais e nas chamadas redes de atuação privada. Identifica-se a influência dos APH mercantis quando empresas, conglomerados econômicos e instituições financeiras passam a atuar na execução e na direção das políticas educacionais, estabelecendo relações de governança heterárquica com governos.

A escola tem papel fundamental na construção da democracia, é um espaço de aprendizagem da coletivização das decisões, de controle social das políticas públicas. No entanto, apesar de permanecer pública na propriedade, instituições privadas, como no caso do Instituto de Corresponsabilidade da Educação (ICE), têm assumido papel definidor na elaboração e na execução das políticas educacionais a partir dos paradigmas empresariais propostos pela NGP. No próximo item, iremos apresentar alguns elementos para o debate sobre o contexto de implementação no Brasil e as características gerais da NGP.

A ADOÇÃO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA (NGP) NO ESTADO BRASILEIRO

Os pressupostos da NGP surgem no contexto da crise do capitalismo, na década de 1970 e apontam por quais reformas os Estados Nacionais devem passar, reorientando sua atuação, adotando as seguintes estratégias de superação da crise: medidas econômicas neoliberais, globalização financeira, reestruturação produtiva e combate ao Estado de Bem Estar Social. Conforme assinalam Demazière, Lessard e Morrissette (2013), entre os princípios que estruturam as reformas orientadas pela NGP, destacamos a separação das funções de direção/controlar da execução, a descentralização, a terceirização dos serviços, o estímulo à competição entre as agências/instituições públicas e deles com o setor privado, o fortalecimento da responsabilização, a gestão por resultados, o cumprimento de objetivos e metas contratualizadas, a avaliação de desempenho, a padronização das práticas, dentre outros.

Cavalcanti (2011) afirma que o setor privado representa o padrão de eficiência e referência de gestão para o setor público. Essa prerrogativa transforma o cidadão em cliente e opera na lógica mercadológica. O vocabulário e a hibridização de propostas dirigidas pelos organismos multilaterais passam a incorporar conceitos utilizados pelos defensores do Estado de Bem Estar Social na Europa e advindos dos movimentos democratizantes surgidos na América Latina a partir da década de 1970.

O modelo gerencial passa, então, a servir como alicerce do discurso e da prática que condenam procedimentos administrativos ineficientes, antidemocráticos e, sobretudo, dispendiosos, ou seja, aqueles responsáveis pelo desequilíbrio das contas públicas. [...] nesse contexto, alguns projetos antigos assumiram nova roupagem, e muitas ideias inovadoras surgem para atender esta nova forma de administração pública e vem se apresentando sob uma nova agenda de ações governamentais, com ênfase na privatização, terceirização, publicização, entre outras medidas, utilizando-se de paradigmas participativos e democráticos (Cavalcanti, 2011, p. 4).

Verger & Normand (2015) destacam que, embora os mecanismos da NGP estejam associados à desconstrução do Estado de Bem-Estar Social, eles não pressupõem o fim do Estado ou dos serviços públicos estatais. Os ideólogos da NGP propõem uma redefinição das funções estatais. Verger & Normand afirmam que:

Os princípios fundamentais que regem a NGP são: Gestão profissional no setor público; estabelecimento de padrões e medidas de desempenho explícitos; maior ênfase no controle dos resultados; desagregar o setor público em unidades menores; maior dose de competição no setor público; ênfase nos estilos de gestão do setor privado; ênfase em maior disciplina e moderação no uso dos recursos (Verger; Normand, 2015, p. 3).

A partir dos anos 1990, a iniciativa que materializa esse contexto se deu com a aprovação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). O PDRAE possuía a premissa de que “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” (Brasil, 1995, p. 17). O Estado é segmentado nos seguintes setores: núcleo estratégico; atividades exclusivas do Estado; atuação simultânea do Estado e da sociedade civil, setor, este, que incluía as entidades de utilidade pública, as associações e as fundações civis sem fins lucrativos. O último setor tratava da produção de bens para o mercado. De acordo com o PDRAE, “[...] reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (Brasil, 1995, p. 17).

Sob o argumento “[...] do retrocesso burocrático de 1988, que resultou em encarecimento do custeio da máquina administrativa, tanto nos gastos com pessoal, com bens e serviços e um enorme aumento da ineficiência dos serviços públicos” (Brasil, 1995, p.29), o plano se contrapunha à CF/88, pois de acordo com o PDRAE,

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (Brasil, 1995, p. 7).

Destacamos que os conceitos de “cliente privilegiado”, “público não estatal” e “quase mercado” eram utilizados para legitimar, dentre outras questões, os princípios da NGP. De acordo com Vera Peroni:

No Plano de Reforma do Estado no Brasil (1995), as políticas sociais foram consideradas serviços não exclusivos do Estado e, assim sendo, de propriedade pública não estatal ou privada. As estratégias de reforma do Estado no Brasil são: a privatização, “a publicização” e a terceirização. Terceirização, conforme Bresser Pereira é o processo de se transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio. A “publicização” consiste “na transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta”. O conceito de publicização significa “transformar uma organização de direito privado em pública, não estatal” (Bresser Pereira, 1997, p. 7-8 apud Peroni, 2013, p. 153).

A autora afirma que a terceirização, publicização e público não-estatal são centrais para a adoção da NGP e que acabam redefinindo as fronteiras entre o público e o privado, com a predominância dos interesses privados na condução do direito à educação. Outro conceito é o da governança pública: “[...] a governança pública agrupa, em novos arranjos de atores, as três diferentes lógicas: a do Estado, a do mercado e a sociedade civil” (Peroni, 2013 p. 6). Cabe destacar, quando se trata da sociedade civil, que não se trata de um setor homogêneo. Em uma aritmética simples, a hegemonia é exercida pelos empresários, com seus interesses representados pelas instituições da sociedade civil que eles mantêm. Para Carlos Montañó:

O que Bresser-Pereira chama de “reforma gerencial” não é outra coisa senão a continuidade do “ajuste estrutural macroeconômico” com o desenvolvimento de novas áreas mais de ordem “institucional-legal”. [...] Estamos, portanto, frente a um programa de “reforma administrativa” que

se despreende da política econômica e nela se insere” (Montaño, 2005, p. 44).

Na medida em que o Estado restringe sua atuação direta ao seu aparelho, cada vez mais as organizações da sociedade civil realizam “parcerias” com o setor público. O Estado não se retira da promoção do direito à educação, mas tem a sua função reconfigurada.

A reforma do Estado não significou uma reestruturação dos setores, mas uma precarização na relação Estado-sociedade, com o marco de um Estado excludente. A possibilidade de transferência para os setores privados, no que concerne à participação da sociedade, principalmente no fomento das políticas públicas, originalmente de responsabilidade exclusiva do Estado, lançada pelo PDRAE, é um marco ideológico da adoção da NGP. Ela segue os moldes da administração do setor privado, por meio da mudança nos mecanismos de controle, no caso dos processos aos resultados e da focalização estrita nos índices de eficiência e desempenho, entre outros. No próximo item, serão analisadas a incorporação da NGP no estado da Paraíba e os desafios para a política educacional e para a gestão escolar.

A NOVA GESTÃO PÚBLICA NO ESTADO DA PARAÍBA: IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA EDUCACIONAL E GESTÃO ESCOLAR

Na Paraíba, desde os anos 1980, há uma alternância no governo, entre o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que abrigavam as principais oligarquias políticas. Essa conjuntura política somente foi rompida em 2010, com a vitória do Partido Socialista Brasileiro (PSB), Ricardo Coutinho. De acordo com Veras et al. (2016):

A gestão do PSB inovou tanto no perfil do Gestor, advindo dos movimentos sociais, quanto nas práticas administrativas e procedimentos políticos que busca estabelecer a inclusão social, a transparência e uma relação Estado sociedade com base republicana (Veras et al., 2016, p. 4).

A condução da política, em termos históricos, é caracterizada pelo patrimonialismo e pelo controle das oligarquias (Veras et al., 2016). As primeiras ações de impacto do governo recém-eleito foram: a criação da Secretaria de Estado da Articulação e Desenvolvimento Municipal (SEDAM) e a do Orçamento Democrático Estadual (ODE). Tais medidas foram estruturantes para a adoção do novo modelo de gestão.

O ODE foi um mecanismo de participação popular na delimitação das prioridades do governo do Estado. A partir de audiências públicas nas 14 regiões geoadministrativas, a população elegia as ações prioritárias do governo. O ODE possuía uma estrutura que visava a construção de uma cultura política de participação. De acordo com o Guia do Orçamento Democrático Estadual, o ODE é um,

“[...] instrumento da democracia participativa no qual os/as cidadãos/ãs são convidados/as a participar das decisões do governo estadual sobre a

melhor forma de aplicação do dinheiro público em obras e serviços” (Veras et al., 2016, p. 6).

Já a SEDAM, segundo Veras et al.:

Teve como objetivo articular, no âmbito do Poder Público Estadual, os programas governamentais destinados ao desenvolvimento municipal, priorizando o encaminhamento para aqueles que possuam os menores índices de desenvolvimento humano. Desconcentrando os investimentos e melhorando a atratividade dos negócios nos municípios do interior, aplicando capital em infraestrutura e em políticas públicas nas áreas de educação, saúde e assistência social (Veras et. al., 2016, p. 6).

Os resultados preliminares de atuação da SEDAM e do ODE, de acordo com Veras et al. (2016), culminaram no desenho inicial do programa Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba (PACTO). A autora aponta que o objetivo desse programa,

É apoiar o desenvolvimento social dos municípios através de investimentos, em áreas consideradas prioritárias. O formato proposto configura-se em uma nova lógica de apoio aos municípios, características de um projeto de governo republicano. O Pacto Social, portanto, envolve um conjunto de projetos e ações de duração contínua, ou não, vinculada a uma determinada política pública, com objetivo e procedimentos definidos (Veras et al., 2016, p. 6).

O PACTO é coordenado pela SEDAM, que lançava editais de financiamento, e, assim, os governos municipais aderiram a partir da formulação de projetos, e assinam termo de compromisso de consecução das metas pactuadas. O sistema digital de monitoramento SGI-PACTO foi desenvolvido em 2012 para o monitoramento das ações. De acordo com Veras et al.,

Nas 3 primeiras edições foram 701 parcerias formalizadas sendo a maioria na área de educação (343). O maior volume de recursos foi para a execução de obras em educação (aproximadamente 57 milhões de reais) sendo o restante das verbas destinada a serviços, automóveis e equipamentos, num montante de aproximadamente 6 milhões de reais (Veras et. al., 2016, p. 10).

O estabelecimento das prioridades é feito com base nos indicadores sociais, diagnóstico e nas proposições por meio do Termo de Compromisso firmado, entre os entes federados. Ao término do período, equipes da SEDAM elaboram relatórios para análise de encerramento e/ou para a continuidade da política. O ciclo de formulação das políticas públicas está inserido em um contexto mais amplo, no qual a NGP é vista como um parâmetro de qualidade e inovação, em oposição à administração burocrática. O governo direcionou a política pública e condicionou o repasse de verbas à consecução das metas pactuadas. Não é objetivo deste trabalho avaliar o PACTO em seus mecanismos e resultados. Destacamos a centralidade do estabelecimento de metas e de avaliação das políticas de saúde e de educação, que tem o maior montante de verbas vinculadas ao PACTO e ao estabelecimento de critérios de investimentos estaduais nos municípios.

Passamos a discorrer sobre as políticas educacionais elaboradas em alinhamento com a NGP. Inicialmente, destacamos a bonificação para

professores e escolas da rede estadual que demonstrem competência no desenvolvimento de ações pedagógicas e administrativas comprovadamente exitosas no enfrentamento aos desafios do processo de ensino e aprendizagem. A Lei nº 9.879/12 estabeleceu os Prêmios Mestres da Educação e Escola de Valor, nos quais a premiação consiste no pagamento de bonificação anual estabelecida pela Secretaria de Estado da Educação (SEE). A comissão julgadora e os critérios de avaliação são definidos por Ato do secretário de educação do Estado. De acordo com o parágrafo único do artigo 1º:

Os Prêmios consistem na fomentação, seleção, valorização e premiação das práticas pedagógicas exitosas, resultantes de ações integradas e executadas por profissionais de educação, em exercícios nas escolas públicas estaduais de educação básica, e que, comprovadamente, estejam tendo sucesso no enfrentamento dos desafios no processo de ensino e aprendizagem (Paraíba, 2012).

Apesar da legislação não definir o valor, os prêmios ficaram conhecidos como 14º (Escola de Valor) e 15º (Mestres da Educação) salário, já que os editais, anualmente, repetem a mesma bonificação. Caso a escola atinja os critérios e seja contemplada com a premiação, todos os integrantes da equipe escolar ganham um salário, a título de bonificação. O profissional da educação que atingir as metas, de modo a ser contemplado com o prêmio Mestres da Educação, receberá, individualmente, um salário como bonificação. Caso o professor seja bonificado individualmente pelo prêmio Mestres da Educação e trabalhe em uma escola que tenha sido contemplada no prêmio Escola de Valor, ele poderia receber até duas bonificações.

A política de bonificação por resultados acarreta consequências para a prática docente, com o aumento da pressão por produtividade, assim como com a intensificação do trabalho, em função das novas exigências relacionadas com a concorrência, competitividade e o ranqueamento entre escolas.

Outra política educacional, em consonância com a NGP, foi a adoção da avaliação estandardizada para a mensuração da qualidade educacional. A avaliação anual iniciou em 2012 e compunha o Sistema de Avaliação da Educação da Paraíba (SAEPB), criado pela SEE em parceria com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF). A avaliação era censitária e composta por questões de língua portuguesa e matemática, que visam avaliar os conhecimentos de estudantes do 6º e 9º ano do ensino fundamental e 1º e 3º ano do ensino médio, com base em descritores avaliativos pré-estabelecidos e seguindo aos moldes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). O resultado nos testes era multiplicado por uma taxa de fluxo, a porcentagem dos estudantes aprovados na escola. O resultado gera o Índice de Desenvolvimento da Educação da Paraíba (IDEPB).

O IDEPB é utilizado como mensurador da qualidade da educação no Estado. A ênfase nos resultados, através dos testes padronizados, alterou a organização do trabalho pedagógico, com a definição dos conteúdos curriculares e a organização do trabalho docente voltadas para bons resultados nos testes, estabelecimento de indicadores e metas, isto é, não mais para um conceito

amplo de aprendizagem e, sim, para consecução de boas notas no IDEPB. As políticas de bonificação utilizam como base os resultados no IDEPB, sob a alegação da valorização docente, e acabam por naturalizar um processo de precarização e controle das relações de trabalho. A terceira influência da NGP foi a aprovação da Lei 9.454/11. No art. 1º, define-se a instituição do

Programa Gestão Pactuada, visando a disciplinar a atuação conjunta dos órgãos e entidades públicas, das entidades privadas sem fins lucrativos, qualificadas como Organização Social (OS) na realização de atividades públicas não exclusivas, mediante o estabelecimento de critérios para sua atuação, qualificação e de mecanismos de coordenação, fiscalização e controle das atividades delegadas (Paraíba, 2011).

Inicialmente, a transferência de responsabilidade para uma OS ocorreu na área da saúde, com a gestão do Hospital de Emergência e Trauma para a OS Cruz Vermelha. A gestão na educação se deu em 2017, com a contratação de OSs para a realização da gestão pactuada das ações e serviços de apoio escolar. O edital¹ de contratação dividiu a rede pública de ensino em quatro grupos. Na constituição dos grupos, observou-se o perfil da unidade escolar, do desempenho, da infraestrutura e do ensino oferecido. As OS contratadas pela SEE foram a Espaço Cidadania e Oportunidades Sociais — ECOS e o Instituto Nacional de Pesquisa e Gestão em Saúde — INSAÚDE.

No contrato de gestão, constavam as atribuições da OS, como suporte à educação inclusiva, ao professor, ao secretariado, suporte pedagógico e suporte de TI, acompanhamento pedagógico ao aluno, alimentação, limpeza, segurança, manutenção, gestão dos espaços pedagógicos, de estoques, de RH, prestação de contas e gestão financeira. A avaliação do cumprimento das metas do contrato de gestão deve ser feita a partir de indicadores que remetem a critérios de avaliação/consumo pelos estudantes/clientes.

A Lei 9.454/11 serviu para a SEE desenvolver outras parcerias que influenciaram na reforma e adaptação curricular, na criação de escolas em tempo integral e na oferta de cursos de ensino técnico integrados ao ensino médio. Em 2015, foi firmado o Acordo de Cooperação Técnica nº 353/2015, com o Instituto de Corresponsabilidade da Educação (ICE), para a implementação de seu modelo curricular de escolas em tempo integral, chamado de “escola da escolha”, e suas tecnologias de gestão educacional. O modelo de escola da escolha, segundo o site do ICE²,

É um modelo de educação que oferece não apenas uma formação acadêmica de excelência mas também amplia as referências sobre valores e ideais do estudante e o apoia no enfrentamento dos imensos desafios do mundo contemporâneo. O estudante e a construção do seu Projeto de Vida encontram-se no “coração” da Escola da Escolha. Nela, o estudante reflete sobre os seus sonhos, suas ambições e aquilo que deseja para a sua vida, onde almeja chegar e quem pretende ser, tanto na sua vida pessoal e social, como no mundo produtivo (ICE, c2021).

O modelo tem como foco uma suposta personalização do processo educativo, de maneira que é desenvolvido a partir do “interesse do estudante”, que passa a ser tratado como um cidadão-cliente. Para o desenvolvimento do modelo o ICE, também é fornecido, à SEE, suporte para implementação de

“Tecnologias de Gestão Educacional”. Trata-se de mecanismos de gestão empresarial, buscando uma “profissionalização” da gestão escolar e definição de metas, indicadores de resultado, indicadores de processo e programas de ação para todos os membros da equipe escolar. Na análise de Moura (2022, p. 304), as ações, “[...] além de facilitar e promover a privatização da educação, possuíam elevado poder de regulação das escolas e professores”, ordenando e disciplinando os comportamentos da comunidade escolar.

A implementação do modelo curricular e de gestão escolar foi iniciada em oito escolas e atinge cerca de trezentas escolas, em 2023, o que equivale a 50% das escolas da rede estadual. As escolas que implementam o modelo são chamadas de Escolas Cidadãs Integrais. Outras organizações também dão suporte ao modelo de escola da escolha, como o Instituto Sonho Grande, Instituto de Qualidade da Educação (IQE), Fundação Itaú e o Instituto Natura, para citar alguns exemplos, o que evidencia a atuação das organizações privadas mercantis através de redes de cooperação. De acordo com Moura:

Os atores privados são considerados como sendo experts, desenvolvem atividades para conceber, sistematizar, articular e executar propostas de políticas junto a atores públicos, como governos e formuladores de políticas. Buscam enquadrar problemas, propõem soluções e desenvolvem esforços coordenados em rede (Moura, 2022, p. 431).

Tais iniciativas promoveram alterações na política pública educacional, pois as mudanças foram orientadas pelos pressupostos da NGP e visavam obter resultados rápidos, padronizados, moldando a atuação de professores e escolas por uma lógica gerencial, com métodos administrativos baseados nos valores e estratégias do setor privado mercantil. Essas políticas são implementadas após o reconhecimento da gestão democrática como um princípio constitucional, porém, inseridos em um movimento histórico de rupturas e de fragilidades democráticas. Dessa forma, fortalece-se a retórica de que a gestão privada é mais eficiente que a gestão pública, reconfigurando a relação de autonomia das escolas frente ao governo estadual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final, destacamos que o conceito gramsciano de Estado ampliado contribui no entendimento das disputas políticas, que passam a compor o que o autor chama de “arena da sociedade civil”. Nessa arena, as frações de classe atuam na construção da direção ético-política e moral da sociedade, através dos APH.

A crise de autonomia dos Estados frente ao processo de financeirização, a partir de 2008, com o poder de decisão econômica hegemônico pelas corporações globais, facilitou a indução de políticas educacionais orientadas pelos organismos multilaterais. Tais políticas são baseadas nas orientações da NGP. A reconfiguração do papel do país, nos anos 1990, regulamentou os vetores da NGP, como os contratos de gestão, sob o argumento da modernização da máquina pública.

Na Paraíba, a gestão de Ricardo Coutinho (2011-2018) adotou duas vertentes na construção de políticas baseadas na NGP, de ampliação da participação social e de estabelecimento de critérios socioeconômicos para financiamentos dos entes municipais, com o repasse de verbas, condicionada à consecução de metas para políticas de saúde e de educação, com o ODE e o PACTO. Tais medidas alteraram a relação federativa, levando em consideração as desigualdades de condições resultantes das particularidades regionais. Buscaram, também, promover maior envolvimento da população na definição e na fiscalização das políticas públicas, alterando a relação dos cidadãos com o poder público

Por outro lado, na política educacional, adotou-se concepções e práticas empregadas pelo setor privado. Para Moura (2022, p. 307), “Isso faz com que as instituições educacionais do setor público passem a funcionar como se fossem uma empresa atuando em um mercado, ou seja, as escolas passam a se comportar como uma organização do setor privado”. As políticas analisadas foram o alicerce da política educacional do governo nesse período e teve como pressuposto a responsabilização e competição (prêmios), o estreitamento da noção de processos de aprendizagem, com a indução curricular baseada nas avaliações em larga escala (IDEPB), a terceirização do trabalho de apoio pedagógico (OSs) e a privatização do currículo e gestão escolar via parceria público privada (Acordos de Cooperação Técnica).

Os critérios de avaliação das políticas passam a adotar a lógica de mercado na gestão pública, como sinônimo de eficiência e aprimoramento, independente das assimetrias e desigualdades existentes. Nesse caso, é mais que administrar, é a adoção de uma ideologia, uma forma de articulação do setor privado na obtenção de hegemonia, de modo a inserir a educação em uma perspectiva mercantil e concorrencial, para que seja prevalectida a lógica da NGP de terceirização dos serviços sob o argumento de sua modernização. Essas políticas dificultam o controle social dos gastos públicos, já que o controle, agora, é feito apenas pelo governo, o que abre margem para desvio de verbas públicas.

Com a transferência da gestão do serviço de apoio, o que temos é o desmonte da burocracia estatal e da base de dados nas mãos de entes privados, uma espécie de “fuga de cérebros” da administração pública. As OS passam a conhecer mais da administração do sistema do que o poder público.

Houve processos de privatização do currículo e adoção de mecanismos de gestão empresarial, a partir do Acordo de Cooperação Técnica n. 353/2015, o que incorporou o modelo de escola da escolha fornecido pelo ICE e demais parceiros e suas Tecnologias de Gestão Educacional. A partir desse modelo, com formação de professores e gestores, o governo utiliza os profissionais da rede para aperfeiçoar o currículo de acordo com os pressupostos desenvolvidos para o mercado de trabalho, não mais para a cidadania. A lógica de mercado foi incorporada à gestão escolar e na regulação do trabalho dos professores, que passaram a ser controlados a partir de determinadas tecnologias educacionais.

Este parece ter sido um traço da gestão estadual, ofertar mecanismos democráticos, segundo Florestan Fernandes (2005), de democracia cooptada,

que pouco interferem na definição da política, ou são instrumentalizadas por ela, como é o ODE e a participação estudantil nos mecanismos de gestão escolar. Os processos democráticos ficaram ainda mais prejudicados com o fim da eleição para diretores escolares¹. Os diretores escolares passaram a ser cargos de confiança do governo e tem uma função de liderança política e de gestão fundamental para a aplicação da NGP nas escolas.

São necessários mais estudos mais para averiguar o impacto da implantação desses mecanismos da NGP na realidade educacional paraibana. Essa averiguação não deve tomar como parâmetro apenas os indicadores desenvolvidos pelo setor privado, proponentes das políticas, pois “[...] subjacente às escolhas, modelos e abordagens encontram-se valores, princípios, visões de mundo, posições políticas, filosóficas e ideológicas que refletem uma dada concepção de sociedade e de educação” (Moura, 2022, p.314).

O cenário das disputas das políticas educacionais foi modificado a partir da reforma gerencial do Estado brasileiro. Por sua superioridade financeira e estrutural, os APH mercantis mantêm sua hegemonia sobre governos. O contexto federativo brasileiro, com o estímulo à descentralização da execução das políticas, confere uma grande responsabilidade aos Estados e Municípios.

Os APH mercantis financiam intelectuais para aperfeiçoar uma suposta racionalização técnica, moldando as instituições públicas aos seus interesses. Eles atuam dentro e fora das arenas políticas tradicionais, influenciando gestores municipais e estaduais na implementação de políticas públicas, com modelos prontos. Desde que os elementos centrais da política desejada sejam assegurados, há um grau de flexibilização para adequação às condições locais. As ações do ICE, relacionadas com a educação, ocorrem com quase todos os estados da federação, pois ficam de fora apenas os estados da Bahia, Alagoas, Santa Catarina e Roraima. Isso comprova o objetivo de produzir impactos de larga escala, de moldar, dar a direção política e ideológica da educação básica brasileira.

Termos e conceitos previamente defendidos pelos setores progressistas da sociedade, como cidadania, participação e democracia passaram a ser reconfigurados pelos setores privatistas que disputam a política em todos os níveis. Os movimentos sociais, sindicatos e entidades de pesquisa em educação perderam espaço nessa disputa. É necessária uma avaliação das estratégias de disputa dos rumos das políticas sociais nesse cenário de Estado Ampliado gramsciano, de socialização da política e de política de massas.

The new public management in the State of Paraíba (2011-2018): implications for educational policy and school management

ABSTRACT

The article aims to understand the consequences of the adoption of the mechanisms of the New Public Management (NGP) in the State of Paraíba, between 2011 and 2018, for educational policy and school management. The analysis is based on the concept of the expanded State, political society and civil society, according to the Gramscian conception and which provided the theoretical bases for understanding the strategy of the private sector on public policies in the area of education as a process of construction of hegemony. The study is characterized as qualitative, using bibliographic and documentary analysis, based on the historical-dialectical materialist method. As a result, the adoption of the NGP's assumptions strengthened the performance of the private mercantile sector in the conduct of educational policies, guiding the educational process to fulfill functions to legitimize market interests, naturalizing the private mercantile logic as a parameter of efficiency.

KEYWORDS: New Public Management. Educational Policy. School Management.

La nueva gestión pública en el Estado de Paraíba (2011-2018): implicaciones para la política educativa y la gestión escolar

RESUMEN

El artículo tiene como objetivo comprender las consecuencias de la adopción de los mecanismos de la Nueva Gestión Pública (NGP) en el Estado de Paraíba, entre 2011 y 2018, para la política educativa y la gestión escolar. El análisis se basa en el concepto de Estado expandido, sociedad política y sociedad civil, según la concepción gramsciana y que proporcionó las bases teóricas para comprender la estrategia del sector privado sobre las políticas públicas en el área de la educación como proceso de construcción de hegemonía. El estudio se caracteriza por ser cualitativo, utilizando análisis bibliográficos y documentales, basado en el método materialista histórico-dialéctico. Como resultado, la adopción de los supuestos de la NGP fortaleció el desempeño del sector mercantil privado en la conducción de las políticas educativas, orientando el proceso educativo para cumplir funciones para legitimar los intereses del mercado, naturalizando la lógica mercantil privada como parámetro de eficiencia.

PALABRAS CLAVE: Nueva Gestión Pública. Política Educativa. Gestión Escolar.

NOTAS

1 Edital de seleção n. 001, de 1 de julho de 2017. Seleção pública para seleção de organização social qualificada na área de educação visando à celebração de contrato de gestão pactuada para serviços de apoio nas unidades escolares da Secretaria de Estado da Educação. Diário Oficial do Estado da Paraíba, João Pessoa, 1 jul. 2017. Disponível em: http://static.paraiba.pb.gov.br/2017/07/EDITAL_OS-final.pdf Acesso em 14 de agosto de 2023.

2 ICE. Escola da escolha - ICE. ICE (Instituto de Corresponsabilidade pela Educação), Recife, c2021. Disponível em <https://icebrasil.org.br/escola-da-escolha/> . Acesso em 14 de agosto de 2023.

3 O fim das eleições para direção escolar ocorreu por força da Ação Direta de Inconstitucionalidade N.º 0117689-57.2012.815.0000

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República (F.H. Cardoso), Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

CAVALCANTI, A. C. D. A Concepção de Gestão Democrática no Programa de Modernização da Gestão Educacional em Pernambuco (2007/2010) na Percepção dos Gestores Educacionais do Recife, Região Metropolitana e Zona da Mata. **Cadernos ANPAE**, Recife, v. 1, p. 1-13, 2011.

COUTINHO, C.N. **Marxismo e política**. A dualidade de poderes e outros ensaios. São Paulo: Cortez, 2008.

DEMAZIÈRE, D.; LESSARD, C.; MORRISSETTE, J. Les effets de la Nouvelle Gestion Publique sur le travail des professionnels: transpositions, variations, ambivalences. **Éducation et Sociétés**, n. 32, 2013. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-education-et-societes2013-2-page-5.htm#>. Acesso em: 15 ago. 2023.

FERNANDES, F. **A Revolução Burguesa no Brasil**. São Paulo: Globo, 2005.

FONTES, V. **O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

ICE. Escola da escolha - ICE. **ICE** (Instituto de Corresponsabilidade pela Educação), Recife, c2021. Disponível em: <https://icebrasil.org.br/escola-da-escolha/>. Acesso em 26 ago. 2023.

MASCARO, A, L. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e Questão Social**: Crítica ao padrão emergente de intervenção social. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MOURA, S. A. **Incidência de atores privados e de processos de privatização na política educacional do estado da Paraíba**. 525f. Tese (doutorado) — Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2022.

PARAÍBA. Lei 9.454, de 06 de outubro de 2011. Institui o Programa Gestão Pactuada, dispõe sobre a qualificação de Organizações Sociais e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Paraíba**, João Pessoa, 07 out. de 2011. Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/diretas/saude/arquivos-1/legislacao/lei-9454.pdf>. Acesso em 26 ago. 2023

PARAÍBA. Lei 9.879, de 13 de setembro de 2012. Dispõe sobre a abertura de crédito extraordinário para atendimento de situação de emergência e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Paraíba**, João Pessoa, 14 set. 2012. Disponível em: <https://auniao.pb.gov.br/servicos/doe/2012/setembro/diario-oficial-14-09-2012.pdf/@@download/file/Diario%20Oficial%2014-09-2012.pdf>. Acesso em 26 ago. 2023.

PERONI, V. M. V. A construção do Sistema Nacional de Educação e a gestão democrática em debate. *In*: ALMEIDA, Luana Costa et al. (org.). **PNE em foco**: políticas de responsabilização, regime de colaboração e Sistema Nacional de Educação. Campinas: Cedes, 2013. p. 1021-1033.

PERONI, V. M. V. Relação público-privado no contexto do neoconservadorismo no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 41, p. 1-17, 2020.

PIRES, D.O; LIMA, F.B.T. A atuação dos aparelhos privados de hegemonia mercantis na política educacional brasileira. *In*: DOMICIANO, C.; PIRES, D. O.; PALÚ, J.; ARBIGAUS, J. S. **Processos de Privatização da Educação Pública Brasileira**: diálogos entre pesquisadores. Itapiranga: Schreibern, 2002.

PIRES, D. O. **A construção histórica da relação público-privada na promoção do direito à educação no Brasil**. Tese (Doutorado em Educação) — Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

VERAS, C. L. S. M.; SOUZA, W. D.; BACHIEGA, C. A.; BATISTA, S. Pacto pelo desenvolvimento social da paraíba – contrapartida solidária. Transformando a relação do governo estadual com os municípios e a realidade do povo paraibano. *In*: IX CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2016. **Artigos [...]**. Brasília: CONSAD, 2016. Disponível em <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-13-03.pdf> . Acesso em 14 ago. 2023.

VERGER, A.; NORMAND, R. Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 599-622, jul./set., 2015.

Recebido: 02 agosto 2023
Aprovado: 21 novembro 2023
DOI: 10.3895/rtr.v8n0.17515

Como Citar: LIMA, F. B.; PIRES, D. O. A nova gestão pública no Estado da Paraíba (2011-2018): implicações para a política educacional e a gestão escolar. **Revista Transmutare**, Curitiba, v. 8, e17515, p. 1-18, 2023. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rtr>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Felipe Baunilha Lima
baunilhafelipe@gmail.com

Direito Autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

