

# NOVA GESTÃO PÚBLICA E GOVERNOS DEMOCRÁTICO-POPULARES: CONTRADIÇÕES ENTRE A BUSCA DA EFICIÊNCIA E A AMPLIAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

DALILA ANDRADE OLIVEIRA\*

*RESUMO:* O artigo discute a predominância de modelos de gestão pública introduzidos no Brasil nos anos 1990, mesmo com a chegada ao poder de um governo de oposição. Discute o conceito de Nova Gestão Pública e sua introdução na realidade brasileira. O foco é a gestão educacional na organização federativa do país, com diferentes orientações políticas em suas esferas administrativas, identificando contradições entre os diferentes governos e internamente ao governo federal. Apesar dos avanços conquistados na ampliação de direitos, diminuição da pobreza e maior inserção social, as mudanças promovidas pelos “governos democrático-populares” não romperam a racionalidade anterior, o que instaura contradição fundamental no setor educacional, pois os movimentos sociais que se constituíram em base política importante desses governos trazem outras racionalidades, concepções e práticas pedagógicas.

*Palavras-chave:* Nova gestão pública; Gestão educacional; Política educacional; Direito à Educação.

## **NEW PUBLIC MANAGEMENT AND POPULAR-DEMOCRATIC GOVERNMENTS: CONTRADICTIONS BETWEEN THE PURSUIT FOR EFFICIENCY AND THE EXPANSION OF THE RIGHT TO EDUCATION**

*ABSTRACT:* This article discusses the predominance of public management models introduced in Brazil in the 1990s, even with the coming of an opposition government. It also discusses the concept of New Public Management and its introduction in the Brazilian reality. The focus is on educational management in the federal organization of the country with different political orientations in its administrative spheres, identifying contradictions among the different governments, as well as internally to the federal government. Despite the advances related to the expansion of rights, along with poverty reduction and greater social inclusion, the changes promoted by the “popular-

---

\* Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, Belo Horizonte, MG., Brasil. E-mail de contato: dalila@fae.ufmg.br.

democratic governments” did not break with the previous rationality, introducing a fundamental contradiction in the educational sphere as the social movements that form the political base of these governments bring other realities, conceptions and pedagogical practices.

*Keywords:* New public management; Educational management; Educational Policy; Right to education.

**NOUVELLE GESTION PUBLIQUE ET LES GOUVERNEMENTS  
DÉMOCRATIQUES POPULAIRES: CONTRADICTION ENTRE LA  
POURSUITE DE L’EFFICACITÉ ET L’EXPANSION DU DROIT  
À L’ÉDUCATION**

*RÉSUMÉ:* L'article traite de la prédominance des modèles de gestion publique introduits au Brésil dans les années 1990, même avec l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement d'opposition. Il examine le concept de la Nouvelle Gestion Publique et son introduction dans la réalité brésilienne. L'accent est mis sur la gestion de l'éducation dans l'organisation fédérale du pays avec de différentes orientations politiques dans ses sphères administratives ; en identifiant les contradictions entre les différents gouvernements et celles du gouvernement fédéral. Malgré les progrès avec l'expansion des droits, la réduction de la pauvreté et une plus grande inclusion sociale, les changements promus par les «gouvernements démocratiques populaires» n'annoncent pas la rupture de la rationalité précédente, introduisant la contradiction fondamentale dans le secteur de l'éducation, vu que les mouvements sociaux qui se sont formés sur une base politique importante de ces gouvernements dévoilent d'autres rationalités, conceptions et pratiques pédagogiques.

*Mots-clés:* : Nouvelle gestion publique; Gestion de l'éducation; Politique éducative; Droit à l'éducation.

**P**orque faz sentido discutir na atualidade a questão da nova gestão pública no Brasil? Porque depois de mais de 10 anos de um governo que se autodenomina democrático-popular, que se elegeu a partir da crítica aos processos de privatização do Estado empreendidos pelo governo anterior, persistem modelos de gestão pública que se centram na busca da eficiência privada e da regulação mercantil? Em que medida esse governo foi capaz de instaurar outras lógicas de gestão pública? Que outros modelos de gestão se apresentam neste contexto e como são recebidos, absorvidos, reinterpretados ou rechaçados pelos que detém o poder? Quais são as lógicas predominantes na gestão pública a despeito dos discursos políticos? Essas são importantes questões de investigação distantes de serem respondidas nos limites deste artigo. Entretanto, sua formulação pode ser de extrema importância no debate político presente e pode levar a desvendar lógicas contraditórias, porém conviventes, no interior da gestão pública.

Este artigo pretende discutir a predominância de determinados modelos que foram sendo introduzidos na gestão pública no Brasil a partir dos anos 1990, em um contexto de reformas neoliberais, e que foram se legitimando pela busca da eficiência, tendo persistido mesmo depois de chegar ao poder um governo de oposição. O objetivo é discutir, com base em revisão de literatura, o que vem sendo denominado em âmbito internacional como Nova Gestão Pública (NGP) e sua introdução na realidade brasileira, mais especificamente no setor educacional. O artigo se propõe a discutir a questão com o foco na gestão educacional em um país de organização federativa que compreende diferentes orientações políticas em suas esferas administrativas, levando em conta a relativa autonomia que possuem os 26 estados e o Distrito Federal e os 5.569 municípios que compõem a federação. Para tanto, o presente texto se apoia em levantamento documental da normativa que orienta as políticas educacionais em curso no país.

O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) promoveu importantes mudanças no Brasil e na educação. Foram muitos os avanços no sentido de diminuir a pobreza e possibilitar a inserção social de setores que estiveram historicamente às margens da sociedade e do sistema escolar. Contudo, essas mudanças não foram capazes de romper a racionalidade que informa as políticas educacionais que seguem promovendo uma ideia de progresso dependente de uma gestão escolar eficaz, que prevê práticas de avaliação e de regulação mais eficientes no acompanhamento da aprendizagem e dos recursos escolares como garantia de resultados mais justos. No entanto, a definição de justiça social, central nessa agenda, é pouco debatida e problematizada nos espaços decisórios em matéria educativa.

A orientação de progresso vinculada à eficácia da gestão escolar resume de certa maneira os principais argumentos que sustentam as políticas de mais amplo alcance do Ministério da Educação (MEC) que são dirigidas a um contexto extremamente desigual e diversificado, do ponto de vista econômico, social e cultural. Apesar de predominante, sobretudo a partir da gestão Dilma Rousseff que se iniciou em 2011, essa condução instaura uma contradição fundamental no setor educacional, já que os movimentos sociais que se constituíram em base política importante dos governos Lula e Dilma apresentam outras racionalidades, concepções e práticas pedagógicas, como pode se observar nos documentos resultantes das duas últimas conferências nacionais de educação. Não obstante a contradição instaurada no governo federal, ela é ainda maior em âmbito nacional, na relação com os estados e municípios, pelo fato de ser o Brasil um país federativo.

Não só os estados, mas também os municípios brasileiros detêm relativa autonomia política. Nesse sentido, convivem no plano educacional, o que é mais flagrante na educação básica – já que sua oferta exige a cooperação federativa –, orientações políticas distintas na gestão da educação. Pesquisas têm demonstrado que em alguns estados e municípios brasileiros encontramos escolas em que

programas de inclusão social, muitos deles promovidos pelo governo federal, convivem com políticas dirigidas à competição e a busca de eficiência, definida pelo desempenho dos alunos nos exames em larga escala. (SARAIVA, 2015; OLIVEIRA; VIEIRA, 2014) Alguns estados e municípios têm adotado políticas de cumprimento de metas de eficiência mediante incentivos materiais em forma de bônus, subsídio ou premiação aos docentes ou às escolas, pelo satisfatório desempenho dos seus alunos.

## A lógica contraditória que persiste na mudança

A intenção aqui é justamente explorar duas ordens de contradições: a primeira, própria de um país federativo em que seus entes detêm relativa autonomia, podendo inclusive orientar suas políticas em direção distinta e até mesmo oposta ao governo federal; a segunda, refere-se à contradição presente nas políticas refletidas na disputa interna por dentro do Estado. Trata-se aqui das contradições que se estabelecem entre o poder executivo, o poder legislativo e o poder judiciário (que muitas vezes se coloca como um quarto poder), e as contradições que se dão no interior do próprio governo (poder executivo) entre grupos que disputam sua hegemonia.

A tramitação do Plano Nacional de Educação (PNE) foi bastante ilustrativa dessas contradições, o que fez com que tal processo levasse mais de três anos no Congresso Nacional. Sob fortes pressões de diversos setores, incluindo o empresariado, grupos religiosos, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), Organizações Não Governamentais (ONG) e a vigilância permanente das entidades do movimento educacional, com especial destaque para aquelas que compõem o Fórum Nacional de Educação (FNE), o texto sofreu avanços e recuos em relação ao projeto de lei original (PL 8.035/2010), apresentado pelo poder executivo, que deveria ser embasado no Documento da Conferência Nacional de Educação. (CONAE 2010)

Essas contradições são melhor compreendidas quando se analisa o Estado como uma relação social complexa que transcende as suas próprias estruturas. Parto do conceito de Estado burocrático-autoritário, desenvolvido por O'Donnell, como um tipo histórico de Estado capitalista que tende a corresponder à textura de uma sociedade muito diferente dos casos clássicos, já que o desenvolveu com base na experiência latino-americana em geral e argentina em particular. Para o autor, o conceito de Estado resulta equivalente ao plano do especificamente político, que é um aspecto mais amplo do fenômeno da dominação social. Essa dominação por sua vez é relacional, apresentando uma modalidade de vinculação entre os sujeitos sociais, que por definição é assimétrica, pois trata-se de uma relação de desigualdade. Sendo assim, as dimensões do Estado não são nem “instituição”

nem “estrutura”, mas uma relação social. Para O’Donnel (1980, p. 3), “[...] ao cristalizar os planos que correspondem à esfera da circulação, e fazê-los previsíveis como conjuntos de direitos e deveres, o direito passa a ser também um tecido organizador da sociedade e da dominação que articula [...]”. Da mesma forma, a cisão entre Estado e sociedade civil que para o autor é apenas uma “aparente cisão”, supõe paralelamente a separação entre público e privado, onde os sujeitos da sociedade civil são as partes “privadas”, as instituições estatais são a encarnação do “público”. Por isso, as instituições estatais permanecem como instância superior, mediadoras das relações entre Estado e sociedade civil.

Partindo dessa concepção de Estado, sociedade civil e instituições estatais é possível considerar que, mesmo no interior de uma sociedade capitalista, as relações sociais que se dão no nível do Estado podem ser mais ou menos favoráveis aos trabalhadores e, em outros momentos, aos capitalistas (empresários), dependendo da correlação de forças e da disputa pela hegemonia no interior dessas instituições, mas elas estarão sempre em defesa da permanência do capitalismo.

Tal conceito, desenvolvido por O’Donnel, apesar de ter sido inspirado em outro momento histórico da região latino-americana, parece bastante apropriado para as análises sobre a realidade atual. Ainda que a noção de direito esteja atrelada à de cidadania moderna, nos marcos de uma sociedade capitalista em que as relações fundamentais, como bem descrevia Marx e Engels (1984), se dão é na esfera da produção e não do mercado – lugar por excelência da diluição do trabalhador em cidadão –, a humanidade em seu conjunto pôde, claro que em determinados lugares mais que em outros, atingir maior bem-estar com o seu desenvolvimento. Esta sociedade que se erigiu fundada na noção de direitos contra uma estrutura de privilégios tradicionais sinalizou historicamente para a construção de relações mais justas e equitativas, mesmo considerando os limites que essa noção carrega. A educação constituiu-se, nesse modelo social, em um direito elementar, porta de entrada para os demais direitos, por isso a garantia da sua oferta pública e gratuita pelo Estado é um valor fundamental.

## As reformas educacionais no Brasil e a Nova Gestão Pública (NGP)

O Brasil, assim como outros países da América Latina, enfrentou durante a década de 1990 um processo de reestruturação do Estado que, justificado pelas necessidades de ajustes estruturais, em grande medida em razão da crise da dívida externa, alterou a relação entre Estado e sociedade civil. Essa reestruturação teve como paradigma a adoção dos critérios da economia privada na gestão da coisa pública. (OLIVEIRA, 1996)

Proclamada como a Nova Gestão Pública, a reforma do Estado implantada durante os anos 1990 teve como modelo a reforma realizada na Grã-Bretanha, “[...] o *Managerialism* definido como um conjunto de ideias e crenças que toma como valores máximos a própria gerência, o objetivo de aumento constante da produtividade e a orientação ao consumidor”. (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 32) A transposição do modelo para a realidade brasileira como administração pública gerencial foi defendida como uma mudança de estratégia na gerência, posta em prática por uma estrutura administrativa reformada. Os argumentos defendidos por Bresser-Pereira (1999, p. 33), Ministro da Reforma do Estado à época, foram assim expostos: “[...] a ideia geral é descentralizar, delegar autoridade. Mas é preciso ser específico, definir claramente os setores que o Estado opera, as competências e as modalidades de administração mais adequadas a cada setor [...]”.

Para modernizar o Estado, de acordo com os reformadores daquele momento, era necessário defini-lo em quatro setores: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não-exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado. O modelo adotado para as políticas sociais, sugerido em documentos de importantes organismos internacionais como Banco Mundial e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), era a focalização nos mais pobres e a racionalização do gasto público. (SALAMA; VALIER, 1997)

Sob o pomposo nome de modernização do Estado, como afirma Tavares (2004, p. 47), os organismos internacionais prestaram “[...] apoio técnico e financeiro aos chamados *programas focalizados de combate à pobreza*.” Estes programas também “[...] apresentavam algumas aparentes inovações através do que se denomina ‘boas práticas’ ou ‘práticas saudáveis’, com uma maior participação da comunidade local, o que quase sempre significa uma redução de custos e a consequente ausência do Estado [...]”.

O desenvolvimento desse modelo de gestão das políticas sociais caracterizado pela centralização nas mãos da União e a execução transferida para os estados e municípios e orientado pela lógica da NGP, apesar de guiado pela busca de maior equidade, foi colocando em risco as relações intergovernamentais, ameaçando em certa medida a dimensão de cooperação pretendida na Constituição Federal, como previsto no Parágrafo único do seu Art. 23: “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Assim, as reformas dos anos 1990 contribuíram para o esmaecimento da noção de direito e da concepção de público que nos anos de 1980 orientou o processo constituinte brasileiro. Esse esmaecimento contribuiu para instaurar uma nova relação entre sociedade civil e Estado bastante ambígua e temerária, considerando o quadro de desigualdade econômica, geográfica e social do país. O processo

de privatização de alguns serviços públicos como telefonia, energia, água e esgoto, variando em alguns estados e municípios, estabeleceu novo comportamento entre o cidadão e a oferta de bens e serviços essenciais, que passou a ser ditada por uma dinâmica de mercado. Por outro lado, a reorientação na condução das políticas sociais veio acompanhada da focalização da oferta e da descentralização, que no caso específico da educação ocorreu nas dimensões administrativa, financeira e pedagógica.

Após duas décadas, constata-se ampla disseminação do sentido da chamada racionalização da gestão pública por meio da incorporação de modelos empresariais pela administração pública, traduzindo-se em severa crítica à burocracia estatal e ao corpo funcional. De acordo com Demazière, Lessard e Morrissete (2013/12) a NGP não é uma entidade homogênea, mas resulta da sedimentação progressiva de novas maneiras de pensar a organização administrativa, a importação de práticas da administração privada, dos ensinamentos tirados da experimentação conduzida nos países anglo-saxões e de preconização de organismos internacionais tais como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Alguns de seus princípios podem ser observados nas reformas que ocorreram nas últimas décadas em diferentes contextos nacionais, sendo eles: a dissociação das funções de execução e controle; a fragmentação das burocracias e sua abertura às demandas e exigências dos usuários; a concorrência de atores públicos com o setor privado e a terceirização dos serviços; o reforço das responsabilidades e da autonomia dos níveis de execução da ação pública; a gestão por resultados e a contratação (os chamados contratos de gestão) fundadas na realização dos objetivos e da avaliação de desempenho; a normalização, via padronização, das práticas profissionais baseadas em evidências e em experimentos exemplares.

O surgimento da NGP culminou em âmbito global com a explosão da crítica à modernidade e às suas formas de expressão e estruturas, sendo o Estado uma de suas mais importantes instituições. Como afirma Popkewitz (2008, p. 234): “As políticas neoliberais de privatização e de comercialização teriam como finalidade melhorar o mundo, desafiando a burocracia do Estado-Providência e incitando os indivíduos a uma implicação nas instâncias locais que têm uma influência direta sobre suas vidas.”

No caso brasileiro, essas críticas vieram acompanhadas de um processo de maior abertura e participação política, após um longo período de Ditadura Militar (1964-1985), o que resultou em algumas particularidades. As reformas ocorridas na década de 1990, apesar de orientadas pelo neoliberalismo, justificaram-se contraditoriamente como resultado de exigências dos movimentos sociais de maior participação na vida política. Movimentos que tradicionalmente estiveram em defesa da ampliação do direito à educação pública e gratuita, democrática e de qualidade apresentavam duras críticas à estrutura rígida, burocrática e cen-

tralizada da gestão educacional. Assim, a ampliação de direitos veio acompanhada de mudança nas formas de organização e gestão da educação, justificada pelos governos em diferentes âmbitos (municipal, estadual e federal) pela necessidade de modernização da administração pública como resposta aos reclamos por maior transparência, estruturas mais democráticas e flexíveis e maior eficiência. Essas reformas revelaram forte contradição expressa entre a tentativa de adequação e ajuste dos sistemas públicos de educação às exigências renovadas do desenvolvimento capitalista e às demandas por maior acesso à educação, à cultura, o reconhecimento à diferença, entre outros fatores indispensáveis ao pleno exercício da cidadania. Guiadas pela contenção dos gastos públicos, as políticas sociais foram dirigidas a segmentos específicos, de forma focalizada, em detrimento, em alguns casos, da cobertura universal. (DRAIBE, 2005)

A promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação em 1996 (LDB 9394/96) representou a culminância desse movimento contraditório, pois seu texto espelha ao mesmo tempo as demandas por maior democratização da educação com equidade social, refletindo a ampliação dos direitos sociais, garantindo a expansão da escolaridade e o reconhecimento à diferença, ao mesmo tempo em que reforça nova racionalidade escolar atribuindo centralidade aos processos de avaliação como mecanismo regulador e maior flexibilidade administrativa às escolas e ao sistema.

Mas essas reformas também chegam em um momento de crise da escola, resultado em grande medida da frustração ante a alta expectativa depositada nesta instituição como redentora e salvadora dos indivíduos e das sociedades. Como instituição moderna, a escola sofre diretamente a crise da modernidade que teve lugar nas últimas décadas do século XX. As críticas sofridas pela escola como instituição pública que deveria encarnar o sentido de bem comum contribuíram assim para a sua debilitação. Como afirma Nóvoa (2008, p. 222)

A crise da escola provocou reações diversas, procurando encerrar ou proteger as crianças em espaços privados. As justificativas se baseiam em argumentos sociais (ausência de valores e violência crescente nas escolas) ou em argumentos acadêmicos (escolas sem qualidade e docentes medíocres). [...] A combinação de um individualismo apoiado por quadros familiares e religiosos com uma lógica de mercado e de competição se mostrou muito poderosa e influente. Mas ela não conduziu a um plano único de ação.

É neste contexto que a NGP se instaura como a possibilidade de refazer o contrato entre Estado e Sociedade, propondo maior envolvimento da comunidade. As parcerias aparecem como soluções que podem promover uma relação



cooperativa entre o mundo dos negócios, as instâncias governamentais locais, os grupos de pais e o Estado. (POPKEWITZ, 2008)

Para Nóvoa (2008) foram três as grandes tendências de privatização resultantes das críticas erigidas no final do século passado à escola pública: a escola em casa (*home schooling*); os cheques-estudos (*educational vouchers*) e as escolas *charter* (*charter schools*). De alguma maneira, essas grandes tendências se manifestaram na realidade brasileira, pelo menos como propostas de alguns setores, sendo que a adoção de escolas por empresas ou mesmo a parceria entre elas foi estratégia largamente usada na década de 1990, especialmente nos estados onde a Gerência da Qualidade Total foi instaurada na busca por maior eficiência do sistema. (OLIVEIRA, 1996; 2000) A incorporação do empresariado nacional nos debates educacionais a partir dessa década é notável, com especial destaque para o apelo ao apoio comunitário, novas formas de contratação com a sociedade, passando a envolver cada vez mais o setor empresarial.

A partir deste momento começa a se falar em *governance*. De acordo com Delvaux (2007) este termo surge como resultado das transformações mais amplas das últimas décadas do século XX que passam a demandar estruturas de poder e governo supra-estatais e infra-estatais, na dialética entre o global e o local. A *governance* seria desenvolvida no sentido de possibilitar que por meio da descentralização se pudesse limitar a perda de eficácia nos processos decisórios que são cada vez mais especializados e compartimentados. Para o autor, do ponto de vista prático esta noção teve duas fontes difusoras: o Banco Mundial e a Terceira Via.

Essas medidas descentralizadoras vieram acompanhadas, nessas reformas, da noção de democracia participativa como envolvimento dos atores sociais na implementação ou execução das políticas públicas, sobretudo educacionais. Como afirma Popkewitz (2008), os conceitos de democracia e participação são continuamente desenvolvidos como temas de salvação nas mudanças sistêmicas e organizacionais da educação. Para ele, as novas abordagens da gestão pública não renovam apenas o contrato social, elas encarnam também um conjunto de relações que investe o indivíduo de capacidades e habilidades particulares. Trata-se de uma reconstrução do Estado em relação à sociedade civil, nomeada de parceria, em que o envolvimento e o engajamento dos atores sociais, no nível individual e coletivo, são constantemente buscados, tendo por objetivo encontrar soluções locais para problemas que são muitas vezes de ordem geral.

A partir desse formato de gestão das políticas públicas em que a descentralização e a ampliação da autonomia local são desenvolvidas, especialmente, no que se refere à implementação, observa-se uma relativização do impacto nas decisões. A participação no nível local leva em conta outras lógicas que estabelecem prioridades, resultando muitas vezes em redirecionamento dos públicos-alvos, o que pode em alguns casos mudar o curso das políticas e mesmo contribuir para

sua maior particularização. Entre os atores envolvidos existem interdependências complexas, a ação pública não se reduz à aplicação de regras, estas nascem de discussões, de negociações entre os atores situados em diferentes níveis. É o resultado de estratégias emaranhadas de atores e de sistemas de ação que seguem um esquema decisório refletindo uma acumulação de regulações negociadas e se inscrevem mais na horizontalidade ou na circularidade que na obediência a uma concepção linear e hierárquica. (DELVAUX, 2007)

Por tais razões, o conceito de ação pública parece bastante eficaz para interpretar as mudanças sofridas pela gestão pública no Brasil a partir do final do século XX. Neste contexto, os termos *governance* e regulação emergem com força buscando explicar a dinâmica da ação pública. A ação pública pressupõe a descentralização e a integração no nível da implementação das políticas públicas sociais, associando diferentes atores. Portanto, esta ação não é só pública, no sentido de que também não é só estatal, já que o Estado se apresenta como mais um parceiro na relação. Além disso, o Estado não só não é o único ator público, como também não é monolítico, há dentro dele uma complexidade de organizações e diversidade significativa de dispositivos que, por vezes, podem produzir contradições internas no campo estatal.

As relações na abordagem da ação pública põem em questão o Estado central. O Estado é visto dentro de uma perspectiva pendular, menos hierarquizado, descendente. A ação pública busca justamente compreender as inter-relações complexas que foram sendo desenvolvidas no âmbito da gestão pública com as mudanças mais recentes no mundo. Assim, tal conceito põe em questão as dicotomias entre governo e administração, público e privado, local e nacional e a noção de avaliação pela sociedade. (DEVAULX, 2007)

A NGP tem assumido dinâmicas de articulação entre o nível micro e macro de construção de políticas que são fundadas em processos que demandam a confrontação cotidiana, a negociação, os acordos e compromissos entre os parceiros, o que demanda novas formas de regulação. No caso da educação, com consequências diretas sobre a profissão docente. (GEWIRTZ; BALL; BOWE, 1995; NORMAND, 2013)

Para a teoria da regulação o funcionamento das sociedades se estabelece sob uma regulação social constituída por equilíbrios mantidos e renovados, mas também de tensões, de rupturas e contradições provocadas pela multiplicidade de instâncias e de atores implicados e pela pluralidade de estratégias sociais na execução. (BARROSO, 2005; MAROY, 2006; DELVAUX, 2007)

A abordagem da regulação constitui uma fonte para analisar a ação pública, pois considera que outros dispositivos, além do Estado, contribuem para ordenar a sociedade, o que passa a ser cada vez mais presente no contexto da NGP. A regra definida do alto não é exatamente lei, no sentido de que será plenamente

cumprida. Pode existir um universo de práticas entre os executantes que pressupõe modos de fazer que não são codificados previamente, de condutas que não são conformadas de antemão e que podem mudar os procedimentos. As negociações não se limitam às arenas instituídas, envolvendo instâncias intermediárias e de base, sem necessariamente seguir as normas formais.

## A NGP na agenda da educação brasileira pós-noventa

Importa compreender como certas lógicas e mecanismos utilizados pelas reformas iniciadas no período em que o país esteve conduzido por um governo de clara orientação neoliberal, permanecem em vigor apesar da mudança política no plano federal, a partir do governo do presidente Lula. Na tentativa de um exame crítico é importante observar como a NGP foi incorporada por importantes setores do Estado e, mais especificamente na educação, que mesmo em face de significativas mudanças nos enfoques políticos a partir de 2003, ainda persiste contraditoriamente nas instituições e políticas públicas estatais. Afinal, como nos adverte Popkewitz (2008, p. 234) “[...] é possível que um regime político mude sem com isso modificar o sistema racional que modela o mundo da educação. É por essa ausência de mudança que as condições do saber que produzem esses temas escapam ao exame crítico [...]”.

A persistência do sistema racional mencionado pelo autor, pode ser observada em políticas e práticas que se mantém do nível mais central até o nível local, como a adesão explícita de muitos diretores escolares aos programas de classificação por rendimento. Em recente pesquisa realizada com diretores de escolas públicas de cinco estados do país se constata a forte preocupação dos mesmos em orientar sua gestão para o cumprimento das metas de eficiência definidas com base no Ideb. (OLIVEIRA; VIEIRA, 2014) Porém, essa persistência é ainda mais explícita em certos elementos centrais que determinam a estrutura da educação e programas de amplo alcance, tais como o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)<sup>1</sup> e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)<sup>2</sup>, mesmo tendo ambos sido adequados, e em outros casos em que sofreram aperfeiçoamentos, como o sistema de avaliação da educação básica e superior.

Merece destaque a ênfase adquirida pela avaliação no âmbito das políticas federais, resultando em verdadeira propulsão dos sistemas de avaliação externa e a variedade de programas e testes dos quais o Brasil participa, com especial destaque a Prova Brasil e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)<sup>3</sup>, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)<sup>4</sup>, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)<sup>5</sup>, além da participação no *Programme for International Student Assessment* (Pisa)<sup>6</sup>, além do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) que integra o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).<sup>7</sup>

Após uma década de reformas de orientação neoliberal, tendo a frente o Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a história do país começou a mudar em 2003. Pela primeira vez chegou à Presidência da República um operário, nordestino, vítima do êxodo rural, sindicalista e sem um título de educação superior, ou seja, com uma biografia bem distinta dos seus antecessores provenientes das elites. A partir daquele momento o país começou a viver uma nova fase, as expectativas dos setores populares eram muitas e bastante altas. Os 8 anos de governo Lula procuraram responder a muitas dessas expectativas, contudo, foram também muitas as frustrações, grande parte delas em razão das permanências de políticas anteriores. (OLIVEIRA, 2009)

As disputas no interior do próprio governo resultaram em uma política educacional pendular e ambígua. Ao mesmo tempo em que se desenvolveram importantes programas de inclusão social, tais como o Programa Bolsa Família (PBF)<sup>8</sup> e o Programa Mais Educação<sup>9</sup>, que possibilitaram o acolhimento de setores historicamente excluídos do sistema educacional, observou-se o aprofundamento do sistema de avaliação iniciado no governo anterior tanto para a educação básica quanto superior. Na sucessão do presidente Lula a linha pendular foi mantida e algumas contradições aprofundadas, por exemplo, a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)<sup>10</sup> que contou com destacada interlocução do governo com as entidades representativas dos empresários. Nos programas desenvolvidos ou aperfeiçoados durante os governos Lula e Dilma Rousseff alguns guardam dentro deles a contradição aqui destacada, pois ao mesmo tempo que permitem acesso aos mais necessitados, respondem a demandas dos setores privados empresariais, como os casos do Programa Universidade para Todos (ProUni)<sup>11</sup> e do Fies.

O Brasil apesar de tardiamente ter desenvolvido seu sistema educacional em comparação a muitos de seus vizinhos e de somente ter chegado a universalização do primeiro segmento do Ensino Fundamental na segunda metade da década de 1990, caminhou a passos largos na ampliação do direito à educação a partir da década seguinte. Em 2009, por meio da Emenda Constitucional n. 5, de setembro de 2009, foi ampliada a obrigatoriedade escolar para a faixa etária dos 4 aos 17 anos, o que impôs uma rápida adequação das redes de ensino no sentido de expandirem-se nas duas pontas da educação básica: a educação infantil e o ensino médio. A partir daí o debate sobre o currículo nacional foi reacendido com forte ênfase nos meios empresariais, tais como: Movimento Todos pela Educação, Fundação Lemann, Instituto Unibanco e Instituto Ayrton Senna, entre outros.

Como já observado, o peso que os municípios e os estados têm na condução das políticas dirigidas à educação básica é muito grande, já que são seus principais responsáveis. E isso ocorre em meio a relevantes desigualdades de condições, resultantes das particularidades regionais do contexto federativo.

A Constituição Federal de 1988 consolidou significativas inovações para a vida municipal, de forma que o município passou a se constituir em um dos entes da federação, dotado de autonomia política, expressa na capacidade de poder elaborar sua Lei Orgânica, fugindo da tutela dos estados, que até então eram considerados como únicos componentes da federação. O município como ente federativo tem a responsabilidade de ordenar o seu desenvolvimento social e garantir o bem-estar de seus habitantes, executando políticas públicas que visem à consolidação democrática do Estado. Dessa forma, o aperfeiçoamento da máquina administrativa, a redefinição de obrigações e encargos, bem como o estabelecimento de políticas públicas específicas passaram a ser preocupação constante do gestor público municipal.

Entretanto, se o Brasil está longe de conseguir assegurar as condições mínimas de igualdade para que os indivíduos possam participar de forma autônoma no âmbito da sociedade civil, mais ainda está de garantir a isonomia entre os municípios. O arranjo federativo pensado para ser o sustentáculo básico da democracia, rompendo com a tradição centralizadora, garantindo a distribuição de poderes e responsabilidades por meio do regime de colaboração mencionado no artigo 211 da Constituição Federal, encontra resistências e enfrenta fortes contradições na sua operacionalização.

O Brasil é um dos países mais populosos do mundo e o mais populoso da América Latina, contando com 202.949.351 habitantes, segundo dados do último Censo Demográfico, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010. A diferença entre ricos e pobres não afeta apenas a pirâmide populacional. A diferença de arrecadação entre estados e entre regiões resulta em um cenário geograficamente desigual, com grande concentração da riqueza no Sudeste e Sul do país e áreas muito pobres nas demais regiões.

Nos últimos 10 anos o Brasil conseguiu diminuir de forma significativa o número de famílias que vivem em extrema pobreza. Segundo dados do Instituto de Pesquisas Avançadas (Ipea)<sup>12</sup>, a proporção da população brasileira vivendo abaixo da linha de pobreza está em forte queda desde 2003. Entretanto, permanece sendo um dos países mais injustos do mundo. De acordo com o *Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano* (PNUD, 2010), o Brasil tem sido apontado com o terceiro pior índice de desigualdade entre o conjunto de países por ele avaliado. A distância entre pobres e ricos permanece extrema, apesar das políticas de redução da pobreza e de maior inclusão dos setores vulneráveis.

Mesmo com a redução da pobreza observada nos últimos 10 anos, que vem acompanhada do aumento na capacidade de consumo da população, a educação é um dos componentes do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que menos acompanhou as mudanças. O IDH foi desenvolvido pela ONU para contrapor-se à prevalência do Produto Interno Bruto (PIB) como medida de de-

envolvimento, sendo uma estatística composta a partir de dados de expectativa de vida ao nascer, educação e renda, apresentando-se como um indicador do padrão de vida. Essa medida foi desenvolvida pelos economistas Amartya Sen e Mahbub ul Haq, em 1990 e vem sendo usada desde 1993 pelo Pnud. Trata-se de uma medida de desenvolvimento que considera dimensões mais amplas que a econômica, mas que guarda a mesma racionalidade de progresso.

No caso brasileiro, foi desenvolvido ainda o Índice de Desenvolvimento Humano por Município (IDHM) que segue as mesmas três dimensões do IDH, mas busca adequar a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Apesar de medirem os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são considerados mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros, pois não se trata da média municipal do índice, mas de um cálculo feito a partir das informações do conjunto da população em relação aos três indicadores. Esse índice ganha maior relevância na análise de políticas cuja participação do município é importante, como no caso dos anos iniciais da educação básica.

O IDHM do Brasil cresceu 47,5% entre 1991 e 2010, segundo o *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013*. (PNUD, 2013) Entre os três indicadores que compõem o IDHM, o que mais contribuiu para a pontuação geral do Brasil em 2013 foi o de longevidade, com 0,816 (classificação “desenvolvimento muito alto”, seguido por renda 0,739; “alto”) e por educação (0,637; “médio”)<sup>13</sup>. Esses resultados refletem as desigualdades do país e as mudanças que as políticas sociais mais recentes têm promovido. Essas mudanças contribuem para melhor posição econômica do país no cenário internacional e demonstram que os governos de Lula e Dilma souberam conduzir o país no rumo do desenvolvimento esperado pela ONU.

Apesar de a educação ter o índice mais baixo dos três quesitos, foi o indicador que mais cresceu nos últimos 20 anos: de 0,279 para 0,637 (128%). Segundo o Pnud, esse avanço é motivado por uma maior frequência de jovens na escola (2,5 vezes mais que em 1991). No indicador longevidade, o crescimento foi 23% entre 1991 e 2010; no caso de renda, a alta foi de 14%.

Ainda segundo o Pnud, em 20 anos, 85% dos municípios do Brasil saíram da faixa de “muito baixo desenvolvimento humano”. Atualmente, 0,57% dos municípios, ou 32 cidades do total que compõe o país, são consideradas de “muito baixo desenvolvimento humano”. Em 1991, 85,8% dos municípios faziam parte do grupo de “muito baixo desenvolvimento humano”; em 2000 esse número caiu para 70% e, em 2010, despencou para 0,57%. Vale ressaltar que os quatro primeiros melhores IDHM estão no Sudeste (três) e Sul (um) e os quatro piores estão na região Norte do país.

Contudo, mesmo com o discurso salvacionista entorno da educação, ainda são muitos os entraves para a conquista de seu pleno direito por camadas importantes da população, especialmente as mais vulneráveis, sem a qual a permanência do cenário desigual é inevitável. No processo de ampliação da educação escolar aos mais vulneráveis, o que mais se observa é uma inserção precária desses contingentes aos processos escolares tradicionais. A educação pública no Brasil tem sido repetidamente criticada por oferecer uma escola pobre para os pobres. (OLIVEIRA, 2000; ALGEBAIL, 2009; XIMENES, 2013; SARAIVA, 2015) Estudo recente realizado por Ximenes (2013) procurou identificar as condições estruturais e pedagógicas de 60.000 escolas denominadas de Maioria Programa Bolsa Família (MPBF), que se refere a qualquer escola com 50% ou mais de estudantes matriculados provenientes de famílias beneficiárias do PBF, portanto, em situação de pobreza. O estudo foi realizado, segundo Ximenes, pela necessidade de se operar com um conceito objetivo para focalizar as escolas com grande concentração de estudantes do PBF, com vistas à oferta da educação integral (Programa Mais Educação) e concluiu que, comparadas a outros estabelecimentos, essas escolas, cujas famílias dos alunos percebem renda entre R\$70,00 e R\$120,00 *per capita*, apresentam altos índices de precariedade. Isto mostra que a desigualdade não é prerrogativa da distribuição de renda, mas é fato percebida nas condições estruturais das escolas onde estudam aqueles que vivem em situação de pobreza.

O quadro relativo às desigualdades de infraestrutura nas escolas demonstra que aquelas pertencentes ao grupo MPBF tem sua maioria localizada em áreas de alta vulnerabilidade social, o que não apenas reproduz a segregação urbana, mas apresenta internamente outras desigualdades no atendimento aos mais pobres. A falta de condições estruturais básicas mostra o quanto a escola pode se apresentar de forma desigual para os mais pobres.

Embora o próprio governo reconheça o quadro de desigualdade que se expressa em termos regionais e internamente aos sistemas escolares, utiliza as mesmas regras e mecanismos de controle e regulação para o conjunto das escolas no sentido de monitorar sua eficiência, baseada no mérito acadêmico. As avaliações em larga escala são aplicadas em todas as escolas do Brasil, aferindo o indicador de desempenho com base no resultado dos testes realizados pelos alunos, o Ideb, o que tem tido graves repercussões sobre os estudantes, os professores e as escolas.

## A Nova Gestão Pública e a ênfase na avaliação

A avaliação da aprendizagem, de políticas, programas e ações tem sido defendida pela NGP como elemento central para a promoção e garantia da educação de qualidade. A avaliação passou a constituir-se em um mecanismo central de regulação, fornecendo indicadores que são utilizados nos estabelecimentos de

metas de gestão e influenciando sobre o financiamento da unidade escolar e em alguns casos até mesmo na remuneração dos docentes. Além, é claro, de determinar em última instância os currículos.

O argumento central utilizado por essas políticas tem sido de fornecer um indicador de qualidade do ensino que possa ser apropriado pela sociedade, a fim de permitir a mobilização dos diferentes agentes escolares para que as práticas sejam ajustadas com o objetivo de melhorar os resultados.

Essas políticas estão impregnadas de uma lógica consumista, em que o aluno ou pai de aluno, precisa permanentemente se orientar por indicadores de qualidade para fazer suas escolhas no “mercado educativo”, mesmo quando não se trata de educação privada. (MEURIEU, 2004; KELLY, 2009) E na realidade, essas pretensas políticas de responsabilização resultam em grande irresponsabilidade social, pois são incapazes de prever os riscos que impõem as gerações que se escolarizam e insensíveis com os que não conseguem responder aos critérios estabelecidos.

Sendo assim, a NGP tem na avaliação um de seus principais mecanismos de regulação. É por meio da avaliação que ela monitora a pretendida eficiência, no caso da educação, tomada como sinônimo de qualidade. A discussão sobre a qualidade da educação tem posto no centro das políticas educacionais a avaliação do desempenho acadêmico como único critério de verdade e mecanismo de distribuição dos bens sociais, comprometendo o direito à educação de importantes segmentos populacionais. Considerando a educação como um mecanismo de promoção de justiça social por meio da distribuição de bens culturais e das possibilidades dadas aos indivíduos de se mobilizarem socialmente, a procura pelo sistema escolar passou a ser uma constante na luta pela ampliação dos direitos sociais nos últimos dois séculos. Contudo, ao adotarem os sistemas de avaliação como parâmetro das políticas educacionais, definindo em alguns casos até mesmo a distribuição e destinação dos recursos públicos, os governos acabam por legitimar suas escolhas político-ideológicas por meio da racionalidade técnica. Essa tecnicização da política social é velha e conhecida estratégia, como demonstram Lenhardt e Offe (1984, p. 46), já que “[...] a política social não gera soluções e sim matérias de conflito [...]”. Esses autores identificavam essa tendência de “cientifizar” a política social, de fazer participar especialistas científicos no desenvolvimento e na avaliação de programas políticos como uma atitude dos governos, esperando “[...] que a ciência formule recomendações para a realização mais eficiente de programas, bem como para tornar mais precisa a incidência das medidas sócio-políticas [...]”. (LENHARDT; OFFE, 1984, p. 46)

Ao recorrerem aos sistemas de avaliação em larga escala produzidos por especialistas, exteriores ao contexto escolar, os governos justificam suas escolhas e orientam suas ações fundamentando-se na “indiscutível” racionalidade adminis-



trativa que persegue a eficiência como um fim, o que acaba por retirar o foco da discussão sobre o direito à educação. Ao concentrar as atenções na eficiência do sistema, esses governos miram o melhor desempenho, baseado no mérito alcançado a partir de suposta igualdade de condições, como critério de justiça. Tanto mais grave isso se torna se consideramos as desigualdades internas no sistema educacional brasileiro e os poucos mecanismos capazes de promover alguma equidade.

Em meio à busca de resultados, vai se perdendo no processo a construção histórica da educação como um bem público, um direito social e que, como tal, não pode ser regulada como mercadoria, produto ou resultado passível de mensuração entregue a especialistas em medição e números. O desenvolvimento das avaliações em larga escala guardam relação com a necessidade de melhor conhecer as diferenças e assimetrias no sistema. Elas se desenvolvem no seio das reformas dos anos 1990, sob o argumento da necessidade de produzir diagnósticos que permitissem conhecer os desequilíbrios para corrigi-los e promover maior equidade<sup>14</sup>. A busca em corrigir as assimetrias na oferta educacional, centrou seu foco na gestão escolar para otimizar o emprego dos recursos públicos, em um modelo descentralizado, o que resultou em expressiva preocupação com a eficiência do sistema em um contexto de reestruturação do Estado centrado na NGP. Curiosamente a preocupação com os recursos públicos se generaliza ao passo que a atenção com o bem público parece perder cada vez mais lugar.

## Comentários finais

Dada a estrutura federativa do Brasil, a análise das políticas educacionais exige sempre o cuidado de observar o que se passa nos três níveis de poder e organização administrativa e que se considere ainda os arranjos e mecanismos desenvolvidos pela NGP, tais como a descentralização, a flexibilização e a autonomia local. Essas são questões que limitam análises generalizantes acerca da realidade brasileira. O que se constata é que paralelamente a importantes políticas de inclusão da diversidade no sistema escolar, desenvolvidas pelo governo federal, no mesmo período estados e municípios foram adotando políticas orientadas focadas na eficiência, apoiadas em avaliações em larga escala que, por sua vez, também foram conduzidas e financiadas pelo mesmo governo federal. Esse processo sistemático de avaliação gera relações de dependência hierárquica e vínculos compulsórios entre os entes federados que legitimam uma dada racionalidade que é na realidade irracional, pois não leva em consideração as desigualdades internas ao sistema que é muitas vezes resultante de outras variáveis que não são escolares e a frequência dos testes, alguns realizados em períodos tão curtos que não poderiam esperar outro resultado que a confirmação do que já se havia observado. O que resulta em uma política bastante onerosa e injusta com os mais necessitados.

Essas políticas se justificam pela busca de maior eficiência na gestão, incrementando estratégias organizacionais que têm metas a perseguir e cujo o monitoramento do processo é feito a partir da mensuração dos resultados obtidos nos testes em larga escala realizados pelos estudantes. Essa lógica “eficientista” é justificada por critérios de justiça baseados no mérito individual, que repousa sobre uma perspectiva homogênea e padronizada de avaliação para fundamentar uma distribuição diferenciada.

Como se não bastasse, para se aferir os resultados educacionais das crianças e jovens no país, muitos estados e municípios desenvolveram seus próprios sistemas e testes, em alguns casos sobrepondo-se aos já existentes. Em certa medida isso se explica pela grande aderência dos gestores municipais e estaduais a essa lógica de mensuração, que põe a técnica no lugar da política e a eficiência no lugar da ampliação do bem-estar como um direito. Se explica ainda, pelo fato de que a avaliação se tornou um grande negócio que envolve importantes cifras monetárias e que representa um campo de interesses direto ou indireto em que especialistas e empresas de consultorias, ONG, Institutos Empresariais, entre outros, envolvem-se nas políticas de Estado para disputar recursos públicos para seus fins privados.

Nesse processo, observa-se que políticas contraditórias são desenvolvidas no âmbito do mesmo governo, objetivadas em programas distintos que convivem no dia a dia da escola. Trata-se ao mesmo tempo de políticas estruturantes de orientação claramente homogênea e reforçadora do mérito acadêmico e programas dirigidos à inclusão social e escolar que são postos em marcha, muitas vezes no sentido de reparar as deficiências e recuperar as defasagens daqueles que apresentam dificuldades para que possam entrar na engrenagem geral.

Lamentavelmente, o presente momento nos obriga a reconhecer a atualidade da discussão proposta por O’Donnel. As contradições estabelecidas no interior do próprio Estado podem em determinados momentos dar ganho de causa aos trabalhadores, mas não romperá com a lógica capitalista que o fundamenta. Apesar de eleitos pelo voto popular, esses governos têm tido enorme dificuldade, seja pelas disputas internas ou externas, de fazer valer como políticas de Estado, os projetos coletivos provenientes dos movimentos sociais de base que constroem suas próprias pedagogias e desenvolvem outros sentidos de estar no mundo.

## Notas

1. O Fies é um programa do MEC destinado a financiar a educação superior de estudantes matriculados em instituições não gratuitas. O programa foi criado em 1999 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e ampliado no governo seguinte de Luís Inácio Lula da Silva. Em 2010 o Fies passou a funcionar em um novo formato. Disponível em: <<http://sisfiesportal.mec.gov.br/fies.html>>. Acesso em maio de 2015.
2. Criado em 1995, o PDDE tem por finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-apresentacao>>. Acesso em maio de 2015.
3. A Prova Brasil e o Saeb são avaliações para diagnóstico, em larga escala, desenvolvidas pelo Inep/MEC. Têm o objetivo de avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos. O Saeb foi criado em 1995 e se mantém até hoje como prova por amostragem. A Prova Brasil foi criada em 2005 para avaliar a classe inteira. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=210&Itemid=324](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=210&Itemid=324)>. Acesso em maio de 2015.
4. O Ideb foi criado em 2007, pelo Inep, formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=336>>. Acesso em maio de 2015.
5. O Enem foi criado em 1998 com o objetivo de avaliar o desempenho do estudante ao fim da educação básica. A partir de 2009 passou a ser utilizado também como mecanismo de seleção para o ingresso no ensino superior. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/enem/sobre-o-enem>>. Acesso em maio de 2015.
6. O Pisa é uma iniciativa internacional de avaliação comparada, aplicada a estudantes na faixa dos 15 anos, desenvolvido e coordenado pela OCDE. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/pisa-programa-internacional-de-avaliacao-de-alunos>>. Acesso maio de 2015.
7. O Enade tem como objetivo aferir o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, e as habilidades e competências em sua formação. Criado pela Portaria Normativa nº 40 de 12 de dezembro de 2007.
8. O Programa Bolsa Família foi criado pelo Governo Lula, por meio de uma Lei Federal nº. 10.836 de 09 de janeiro de 2004. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/programas-projetos/protecao-social-basica-1/bolsa-familia>>. Acesso maio de 2015.
9. O Programa Mais Educação foi criado pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/10. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&id=16689&Itemid=1115](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=16689&Itemid=1115)> Acesso em maio de 2015.
10. O Pronatec foi criado pelo Governo Federal por meio da Lei 11.513/2011, com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no país, além de contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público. Disponível em: <<http://pronatec.mec.gov.br/institucional-90037/o-que-e-o-pronatec>> Acesso em maio de 2015.
11. O ProUni foi criado em 2004 pela Lei nº 11.096/2005, e tem como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e de cursos sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. As instituições que aderem ao programa recebem isenção de tributos. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&id=205&Itemid=298](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=205&Itemid=298)>. Acesso em maio de 2015.

12. Comunicado Ipea n. 58, *Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil*, 13 de julho de 2010.
13. Informação disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/07/idh-municipal-do-brasil-cresce-475-em-20-anos-aponta-pnud.html>>.
14. Conferência Mundial sobre Educação Para Todos (1990) e a Declaração de Nova Delhi (1993).

## Referências

- ALGEBAILLE, E. *Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos*. Rio de Janeiro: FAPERJ/Lamparina, 2009.
- BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educ. Soc.*, v. 26, n. 92, out., p. 725-751, 2005.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez.1996. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 4, p. 5-30, 1999.
- 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, 2013/12, p. 5-20. [Dossier: Métiers de relation et nouvelle gestion publique]. Disponível em: <<http://www.cairn.info/revue-education-et-societes-2013-2.htm>>.
- DELVAUX, B. L'action publique, ou analyser la complexité. *Revue de la littérature* (partie 4). Knowledge and Policy in education and health sectors. Brussels, jun., 2007.
- DRAIBE, S. Brasil 1980-2.000. Proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. *Caderno 65*. São Paulo: Nepp/Unicamp, 2005.
- GEWIRTZ, S.; BALL, S. J.; BOWE, R. *Markets, choice and equity in education*. Buckingham: Open University Press, 1995.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- KELLY, A. Juxtaposing some contradictory findings from research on school choice. *Revista Internacional de Investigación en Educación*, v. 2, n. 3, p. 89-110, 2009.
- LENHARDT, G.; OFFE, C. Teoria do Estado e Política Social – tentativas de explicação político-sociológica para as funções e os processos inovadores da política social. In: OFFE, C. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

MAROY, C. Convergências e divergências dos modos de regulação numa perspectiva europeia. In: BARROSO, J. (Org.). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa Autores, 2006.

MARX, K. Estado e Sociedade. In: IANNI, O. (Org.). *Karl Marx: sociologia*. São Paulo: Ática, 1984.

MEIRIEU, P. L'école entre la pression consumériste et l'irresponsabilité sociale. In: LESSARD, C.; MERIEU, P. *L'obligation de résultats en éducation*. Québec (Canada): Les Presses de l'Université Laval, 2004.

NORMAND, R. A Profissão Docente à prova da Nova Gestão Pública: a reforma Inglesa da Terceira Via. *Revista Educação em Questão*, Natal, v. 46, n. 32, p. 37-50, maio/ago., 2013.

NOVOA, A. Os professores e o “novo” espaço público da educação. In: TARDIF, M.; LESSARD, C. *Ofício de professor: história, perspectivas e desafios internacionais*. Petrópolis: Vozes, 2008.

O'DONNELL, G. Anotações para uma teoria do Estado. *Revista de Cultura Política*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, v.3, nov. 1980.

OLIVEIRA, D. A qualidade total na educação: os critérios da economia privada na gestão da escola pública. In: BRUNO, L. et al. *Poder e trabalho no capitalismo contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 1996.

\_\_\_\_\_. *Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza*. Petrópolis: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. *RBPAAE*, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago. 2009.

\_\_\_\_\_. As políticas públicas em educação e a pesquisa acadêmica. In: OLIVEIRA, D.; DUARTE, A. *Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2011.

OLIVEIRA, D.; VIEIRA, L. *O trabalho na educação básica em Pernambuco*. Recife: GESTRADO/CCS Gráfica e Editora, 2014.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório de Desenvolvimento Humano 2010. *A Verdadeira Riqueza das Nações: vias para o Desenvolvimento Humano*. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/RDHglobais/PNUD\\_HDR\\_2010.pdf](http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/RDHglobais/PNUD_HDR_2010.pdf)>. Acesso maio de 2015.

\_\_\_\_\_. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-do-brasil.pdf>>. Acesso maio de 2015.

POPKEWITZ, T. S. Uma perspectiva comparativa das parcerias, do contrato social e dos sistemas racionais emergentes. In: TARDIF, M.; LESSARD, C. (Org.). *O ofício de professor: história, perspectivas e desafios internacionais*. Petrópolis: Vozes, 2008.

SALAMA, P.; VALIER, J. *Pobrezas e desigualdades no terceiro mundo*. São Paulo: Nobel, 1997.

SARAIVA, A. M. **O trabalho docente em territórios de alta vulnerabilidade social: condições de trabalho, permanência e desempenho.** 2015. 233f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais. 2015.

SEN, A. *A ideia de justiça.* São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SOARES, L. Desigualdades sociais: o governo latino-americano. In: SADER, E. (Org.). *Governo Lula: decifrando o enigma.* São Paulo: Viramundo, 2004.

XIMENES, D. Ciclo da pobreza. *Revista UOL Educação*, n. 189, jan. 2013.

---

*Recebido em 23 de julho de 2015.*

*Aprovado em 26 de agosto de 2015.*

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302015152440>