

A nova gestão pública e a reconfiguração da educação superior

Professor Doutor José Carlos Rothen¹

A comunicação analisa criticamente os principais conceitos da Nova Gestão Pública e a sua relação com as práticas de avaliação da educação superior. Observa-se que por um lado essa concepção tende a ampliar a eficiência e a efetividade do setor público, por outro lado tende a subvalorizar tanto as especificidades da natureza pública da gestão. A prestação de contas, os mecanismos de controle e a ênfase nos resultados e na responsabilização dos agentes prestadores dos serviços pelos resultados obtidos. O processo de avaliação educacional baseado na Nova Gestão Pública restringe a complexidade educacional local a indicadores e manuais de “boas práticas”.

Palavra-chave; Nova Gestão Pública, Gestão Universitária, Regulação.

The new public management and the reconfiguration of college education

The communication analyzes critically the main concepts of the New Public Management and its relation with the practices of college education evaluation. It is observed that on the one hand, this conception tends to enlarge the efficiency and the public sector effectivity, on the other hand it tends to undervalue the public nature specificities of managements. The billing, the control mechanism and the emphasis on the results and the service providers accountability for the obtained results. The educational evaluation process based on the New Public Management restrict the local educational complexity to indicators and “good habits” manuals.

Keyword New Public Management, University Management, Regulation.

Introdução

Desde a Reforma do Estado promovida no governo Fernando Henrique Cardoso novas práticas de administração do Estado Brasileiro vem sendo implantadas nos moldes da Nova Gestão Pública, a qual preconiza a separação dos órgãos centrais do Estado com os órgãos executores, criando mecanismos de controle a distância. Este trabalho traz resultados de uma pesquisa em andamento que tem como tema a Nova Gestão Pública (NGP) nas Instituições de Ensino Superior, enquanto instrumento que visa a performatividade, cuja centralidade está na regulação e avaliação de desempenhos.

A partir de uma revisão da literatura, esta comunicação tem como objetivo analisar criticamente os principais conceitos da Nova Gestão Pública e a sua relação com as práticas de avaliação da educação superior

¹ joserothern@ufscar.br professor da Universidade Federal de São Carlos - Brasil, Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFSCar. Financiamento FAPESP (Processo nº 2017/21393-1)

O termo nova gestão pública

A preocupação com a reforma da administração e da gestão pública teve início na primeira metade do século XX, mas foi no final deste período que surgiu o termo Nova Gestão Pública (TOONEN, 2010), nomeada no Brasil, frequentemente, como Administração Gerencial. Para Peters e Pierre (2010), tal conceito trouxe mudanças fundamentais para o papel do gestor público como gerente. Se por um lado essa concepção tende a ampliar a eficiência e a efetividade do setor público, por outro lado tende a subvalorizar tanto as especificidades da natureza pública da gestão no governo como a necessidade de se refletir sobre os valores do setor público, que não se pautam na busca pela eficiência econômica.

Outra mudança na gestão pública que merece destaque é a parceria com o setor privado e o terceiro setor para cumprir as suas metas. Embora essas parcerias possam ampliar a efetividade e a legitimidade do governo, elas também apresentam problemáticas relacionadas ao controle e ao *accountability*. Tais iniciativas foram sentidas no Brasil a partir da década de 1990 e resultaram, principalmente, em dois raciocínios a ideia de Estado mínimo e a ideia de combate a funcionários públicos que supostamente recebiam altos salários, chamados na época de “marajás”. Com isso, “houve o desmantelamento de diversos setores e políticas públicas, além da redução das atividades estatais essenciais. Como o funcionário público foi transformado no bode expiatório dos problemas nacionais, disseminou-se a sensação de desconfiança” da administração pública brasileira (ABRUCIO, 2010, p. 539).

A Reforma do Estado passou a ser defendida por diversos setores da sociedade que defendiam uma reestruturação das organizações públicas, tendo como embasamento uma racionalidade econômica e “conceitos, paradigmas, valores e ideias tradicionalmente aplicadas ao mercado” (COSTA; CUNHA, 2012, p. 2).

Costa e Cunha (2012) apontam que o modelo de gestão burocrática, nesse contexto, deu lugar à gestão gerencial, na qual se tornou influente o discurso de que é necessária uma descentralização para que se aumentasse a eficiência, a eficácia e a competitividade dos serviços públicos. A prestação de contas, os mecanismos de controle e a ênfase nos resultados apareceram como uma forma de garantir a transparência dos serviços públicos, a melhoria na prestação de serviços, uma redução de custos e a responsabilização dos agentes prestadores dos serviços pelos resultados obtidos. Dessa forma, a descentralização da execução veio acompanhada de uma centralização da formulação e do controle sobre os resultados. É com este propósito que entram, na educação, as avaliações de larga escala, propostas com um intuito de regulação, e que muitas vezes também desempenham o papel de estímulo à competitividade.

No setor educação, a gestão assume papel estratégico, apontando a

necessidade de implementação de modalidades de planejamento e de avaliação de larga escala como instrumentos de regulação para mensurar o desempenho dos sistemas de ensino e o rendimento dos alunos, sob princípios de eficiência, produtividade, competitividade e racionalidade (COSTA; CUNHA, 2012, p. 1).

Gestão e avaliação da educação

Azevedo (2016) mostra que há, nessa perspectiva, uma inversão no que compete à cobrança por resultados, pois ao invés de a sociedade civil cobrar ações de qualidade por parte do Estado, a atuação do mesmo prevê governança e regulação distanciadas dos conflitos diretos, o que reforça a articulação da Nova Gestão Pública com os princípios do neoliberalismo e da teoria do capital humano. Mesmo cientes de que ela se concretiza de modo diferente em diversos países, Dasso Júnior (2014, p. 408-9) destaca cinco pontos essenciais que a norteiam:

- a) “lógica do privado” deve ser a referência a ser seguida; b) o mercado é quem deve formular políticas públicas; c) os serviços públicos devem abandonar as fórmulas burocráticas para assumir a modalidade da concorrência empresarial; d) o cidadão deve converter-se em cliente; e) a gestão deve ser apartada da política.

Tanto Secchi (2009), como Afonso (2009) e Azevedo (2016) acreditam na centralidade das avaliações educacionais como instrumentos privilegiados desta Nova Gestão Pública, pois além de exercerem o controle sobre os serviços públicos, elas se configuram como um processo de credenciamento e acreditação de políticas, ações e instituições educacionais. O processo de avaliação educacional baseado na Nova Gestão Pública restringe a complexidade educacional local a indicadores e manuais de “boas práticas” que estão distantes dos sujeitos envolvidos no campo e, de maneira geral, desvinculados dos interesses de uma educação pública de qualidade para todos (AZEVEDO, 2016). Tal inferência ocorre pela regulação e controle do campo educacional.

Azevedo (2016) afirma que a Nova Gestão Pública induz a consolidação de indicadores de avaliação fundamentados em ranques internacionais que estabelecem o padrão de qualidade esperado no campo educacional brasileiro. Assim, a regulação, a classificação e a contemplação da qualidade da educação em países desenvolvidos são utilizadas como modelo de comparação de “boas práticas” educativas mundiais que não leva em consideração o estágio da educação no Brasil e recorre a teorias econômicas vinculadas à organização e ao desempenho, o que indica que as “boas práticas” comparadas são inspiradas na concorrência e na concepção mercantil de educação. Mais do que isto, para Afonso (2007), tais avaliações externas ignoram a realidade local ou regional; ao contrário elas supervalorizam os indicadores quantitativos sem levar em conta os diferentes contextos educacionais e as demais políticas públicas voltadas para a educação.

Gestão e performatividade

Como resultado da teoria do capital humano e de ideias neoliberais, a Nova Gestão Pública flexibiliza as relações de trabalho através da regulação e do controle da performatividade, da responsabilização individual (ou local) das políticas do campo da educação. Segundo Stephen Ball (2010, p. 38 grifo nosso):

Performatividade é uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação, e mesmo, tal como define Lyotard, um sistema de “terror”,

sistema que implica julgamento, comparação e exposição, tomados respectivamente como formas de controle, de atrito e de mudança. **Performances** – de sujeitos individuais ou organizações – servem como medidas de produtividade ou resultados, como formas de apresentação da *qualidade* ou *momentos* de promoção ou inspeção.

O processo de avaliação educacional fundamentado na Nova Gestão Pública elabora diversas responsabilidades que podem ser compreendidas, com base em Azevedo (2016, p. 1431), nos seguintes atores:

a) do Estado (o campo burocrático), cumprindo o papel de metaregulador, inclusive por intermédio da avaliação; b) de atores sociais do próprio campo da educação superior, que seriam, potencialmente, defensores da autonomia universitária; e c) de atores de outros campos sociais, “interessados” pelo que oferece o campo da educação superior, em especial, a ciência, a inovação e a formação acadêmica, e, por isso, são inclinados a promover a heteronomia universitária.

Este processo de avaliação educacional se intensifica na década de 1990. Peroni e Adrião (2005) apontam para um movimento, à primeira vista paradoxal, de descentralização da atuação do Estado, concomitantemente com a centralização de outras ações. Assim, ao mesmo tempo em que centralizam as ações sobre a avaliação e currículo, por exemplo, se descentralizam as ações de execução das políticas para o âmbito local, ou seja, criam-se mecanismos de controle para influenciar e determinar questões gerais e estruturantes, delegando às instituições autonomia para executá-las. Lima (2012) salienta as contradições desse discurso no campo da avaliação educacional, destacando que a avaliação é apontada como necessidade para dar maior autonomia para as instituições de ensino. Um modelo de controle estatal dos resultados feito *a posteriori* em substituição do controle do processo.

O mesmo processo de controle central foi identificado por Afonso (1999, p. 141) nos anos 1980/90 em nível internacional, ao destacar que as novas políticas

[...] foram marcadas por uma singularidade própria: uma combinação da defesa da livre economia, de tradição liberal, com a defesa da autoridade do Estado, de tradição conservadora. Na base dessa bipolaridade, decisões não intervencionistas e descentralizadoras passaram a coexistir com outras altamente centralizadoras e intervencionistas, revelando a ambiguidade inerente a essa articulação política.

Nesse sentido, consideramos essencial aprofundar a compreensão de tal processo que se constitui como um dos eixos catalisadores de outros elementos de transformação nos sistemas. Sá (2009) afirma que a avaliação tem servido, principalmente, como uma forma de controle sobre o que é trabalhado nas instituições de ensino, um controle sobre o produto final e não sobre o processo. Trata-se de uma tendência internacional, configurada, por exemplo, na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que apresenta grande influência sobre as políticas públicas educacionais em diversos países, as quais estão alinhadas aos pressupostos da Nova Gestão Pública (LEMOS, 2014). Segundo a OCDE (2015, p. 12), “os governos

associados à OCDE estão construindo suas lições a partir da era da Nova Gestão Pública (1990-2005), para redimensionar e reconstruir um estado mais simples e direcionado ao conceito de custo-benefício.” Dentre as suas recomendações, no plano da Nova Gestão Pública, está a consolidação de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) que tem como objetivo construir previsões, com base no recolhimento de dados para aprimorar o funcionamento de projetos e programas.

O receituário de atividades da OCDE de acordo com a Nova Gestão Pública, compreende de maneira geral as fases de formulação e implementação e apresentam como ações prioritárias: 1) a definição de papéis e responsabilidades; 2) o planejamento e execução eficiente do orçamento; 3) o desenvolvimento e observância de normas e orientações (OCDE, 2015).

Em consonância com estas medidas, as avaliações institucionais e as informações recolhidas contribuem para o estabelecimento de padrões de referências e de comparação de programas e processos, este novo modelo de gestão se assemelha à lógica empresarial.

Oriunda do contexto empresarial, o *benchmarking* conjuga a ação avaliativa ao estabelecimento de um modelo ou padrão de referência com vistas para comparação. (AZEVEDO, 2016; BRUNO; DIDIER, 2013). Com a utilização de estatísticas ou como ressaltado em publicação da OCDE (2015), com base em “evidências” que embasam estudos quantitativos, o benchmark é o marco de referência a ser seguido.

[...] com a adoção de avaliações baseadas em benchmarking, as (dis)posições tendem a ser reguladas pelo enfoque dominante das agências de avaliação, que, por excelência, são produtoras de classificações, critérios de performance e supostas medidas de qualidade. Assim, no limite, o campo da educação superior sofre imposições (externas) e são influenciadas por princípios baseados em benchmarking, tais como a performatividade, os indicadores, as tabelas de classificações e a adoção de manuais de “boas práticas” (AZEVEDO, 2016, p. 1433).

Em suma, cabe às Entidades Fiscalizadoras Superiores, em conjunto com as instâncias governamentais, planejar, atribuir funções e fiscalizar as ações das instituições, de acordo com sistemas de responsabilização e *accountability* (DASSO JÚNIOR, 2014)

A nova reconfiguração do Estado fragmentou as suas atividades que passaram a ser realizadas por diferentes agentes institucionais (ROTHEN, 2017). As atividades de formulação, regulação e execução de políticas públicas não são realizadas apenas por um Estado central, mas por diversas instituições. Por exemplo, as avaliações realizadas pelo INEP ou pela Capes, os indicadores de desempenho do Tribunal de Contas da União, ou ainda os ranques realizados por agentes não estatais (como o *World University Rankings* elaborado pelo jornal britânico *The Times*, ou ainda o Ranking Universitário Folha (RUF) elaborado pelo jornal paulista Folha de S. Paulo) influenciam fortemente a tomada de decisão institucional.

A fragmentação dos atores responsáveis pela elaboração das políticas e a execução, associadas a políticas de descentralização, levam os estabelecimentos

educacionais a terem uma relação de exterioridade ao Estado. Assim, mesmo uma instituição de educação pública, como a UFSCar, mantém uma relação de exterioridade em relação ao Estado, diferente da que ocorria no passado.

Na nova gestão pública é presente a ideia de que os estabelecimentos executores das políticas públicas devem ter relação com o Estado central mediante contratos, nos quais são estabelecidos as obrigações e direitos de cada uma das partes (BEZES, 2009). No Brasil, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, foram assinados diversos contratos entre as Instituições de Educação Superior (públicas e privadas) para a formação de professores da Educação Básica. As universidades federais assinaram em 2005 contratos de gestão para a criação de novos campus e outro contrato em 2007 dentro do Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Nos dois casos o financiamento da expansão estava condicionado a indicadores de performance, como a relação de 18 estudantes por professor (AMARAL, 2011; CASTRO; PEREIRA, 2014).

Nova Gestão Pública e a Universidade Brasileira.

A Nova Gestão Pública no Brasil tem como marco, a Reforma do Estado realizada nos governos Fernando Henrique Cardoso. Nesse período com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e os atos normativos de regulamentação, os procedimentos de controle estatal da educação superior foram flexibilizados, sendo estes parcialmente substituídos por mecanismos de avaliação, sendo o principal deles o Exame Nacional de Cursos (Provão) (ROTHEN, BARREYRO, 2008). Ou seja, em uma lógica do Estado Avaliador foram implantados mecanismos performativos de controle pelo mercado.

Nos governos Lula e Dilma, apesar de significativo aumento da oferta da educação superior pública, os mecanismos de controle recorrendo ao uso de indicadores de performatividade das Instituições de Educação Superior (IES) não foram reduzidos, mas ao contrário foram intensificados principalmente em 2008 com a instituição do Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC) (BARREYRO, ROTHEN, 2014). Na mesma época, com a reedição da Portaria normativa 40 pelo Ministério da Educação (MEC) foi implantado o sistema informatizado e-MEC, que permite o controle a distância das IES.

A partir de 2005, as Instituições Federais de Educação Superior têm forte expansão com dois programas: o primeiro é o estímulo à criação de novos *campi* e o segundo é o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Estas ações foram elaboradas nos moldes da Nova Gestão Pública, ou seja, foram estabelecidos contratos de apoio entre o Governo Federal e as Universidades, condicionados a adoção de indicadores de performances, por exemplo, a relação mínima de 18 estudantes por docente (AMARAL, 2011; CASTRO; PEREIRA, 2014).

Conclusão

A Nova gestão pública ao buscar a eficiência e efetividade do setor público, característica do setor produtivo, acaba por deixar segundo plano as especificidades do

setor público, que não se adequa as exigências das empresas capitalistas. Em outras palavras, a busca incessante de controle e cobrança de resultados deixa de lado as necessidades da sociedade.

A crítica aos limites da gestão burocrática conduziu a implantação de uma visão gerencial da educação, no qual o planejamento, avaliação em larga escala e ênfase na performatividade dos atores públicos são priorizados em detrimento da discussão do compromisso social da educação. Como consequência, nos países periféricos a complexidade da educação reduz-se a cópia de boas práticas dos países do primeiro mundo.

A ênfase na performance e resultados induz a um processo de adoção de práticas mercantis na educação. A competição entre escolas torna-se um princípio pedagógico, que supostamente levaria a uma melhora considerável da educação. Neste contexto, o Estado sem descentralizar o poder das decisões transfere a responsabilização dos resultados para a escola.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F. L. (2010) Desafios contemporâneos para a reforma da administração pública brasileira. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs). *Administração pública*. Tradução de Sonia Midori Yamamoto, Mirian Oliveira. (p. 537-548) São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP.
- AFONSO, A. J. (1999, dez.) Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. *Educação & Sociedade*. Campinas, 20 (69) 139-164.
- AFONSO, A. J (2007, (jan./abr) Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa. *Contrapontos*. Itajaí, 7 (1), 11-22,..
- AFONSO, A. J (2009) *Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. São Paulo: Cortez.
- AMARAL, N. C. (2011, jan./abr.) O vínculo avaliação-regulação-financiamento nas IES brasileiras: desafios para a gestão institucional. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 27 (1) 95-108.
- ANDRÉ, M. E. D. (1984) A. Estudo de caso: seu potencial na educação. *Caderno de Pesquisa*, São Paulo, 49, 51-54,.
- AZEVEDO, M. L. N. (2016) Educação e Benchmarking: Meta-regulação e coordenação de políticas baseadas em indicadores e nas chamadas 'boas-práticas'. Anais: Seminário Nacional Da Rede Universitas/Br (p. 1407-1442) Maringá.
- BALL, S. (2010, mai./ago.) Performatividades e fabricações na economia educacional: rumo a uma sociedade performativa. *Educação e Realidade*. 35 (2) 37-55.
- BARDIN, L. (1977) *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70,

BARREYRO, G B & ROTHEN, J. C. (2014, jan/mar.) Percurso da avaliação da educação superior nos Governos Lula. *Educação e Pesquisa*. São Paulo, 40, (1) 61-76.

BEZES, Philippe. (2009) *Réinventer l'État*. Les réformes de l'administration française (1962-2008). Paris: Presses Universitaires de France.

BRUNO, I. & DIDIER, E. Benchmarking: avaliação, arma de destruição em massa. *Le Monde Diplomatique Brasil*. 01 mai 2013. Disponível em: <<http://diplomatique.org.br/avaliacao-arma-de-destruicao-em-massa/>>. Acesso em: 05 abr. 2017.

CASTRO, A. M. D. A & PEREIRA, R. L. D. (2014, jul.- dez.) A. Contratualização no ensino superior: um estudo à luz da nova gestão pública. *Acta Scientiarum*, Maringa, 36 (2), 287-296.

COSTA, J. M. A. & CUNHA, M. C. A educação municipal no contexto da Nova Gestão Pública: repercussões nas relações intergovernamentais do federalismo brasileiro. ANPAE, Seminário Regional de Política e Administração da Educação do Nordeste. *Cadernos ANPAE*. Recife, 2012. 13. p. 1-10.

DASSO JÚNIOR, A. (2014). "Nova Gestão Pública" (NGP): a teoria de administração pública do estado ultraliberal. CONPEDI, *Direito e Administração Pública*. Santa Catarina: CONPEDI, p. 394-420. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d05c25e6e6c5d489>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

LEMOS, V. V. (2014) *A influência da OCDE nas políticas públicas de educação em Portugal*. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Instituto Universitário de Lisboa. Lisboa: ISCTE-IUL Disponível em: <<https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/8434>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

LIMA, L. C (2012). Elementos de análise organizacional das políticas e práticas de avaliação escolar. In: W, F O. C. (Org.). *Avaliação em larga escala: questões polêmicas*. 15-38. Brasília: Liber Livros.

OCDE. (2015) Entidades Fiscalizadoras Superiores e boa governança: supervisão, visão e previsão.. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/SAls-and-GoodGovernance-Highlights_Preliminary-PT.pdf>. Acesso em: 05 abril 2017.

PETERS, B. G. & PIERRE, J. (2010) Introdução. In. *Administração pública*. Tradução de Sonia Midori Yamamoto, Mirian Oliveira. (15-29) .São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP.

PERONI, V.& ADRIÃO, T. (2005) *O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e Sociedade*. São Paulo: Xamã.

REDE UNIVERSITAS/BR. **Políticas, gestão e direito à educação superior**: novos modos de regulação e tendências em construção. Brasília: [s.n.], 2017. 32 p. (Mimeo).

ROTHEN, J. C. & BARREYRO, G. B. (2008, jan./jun.) Avaliação da educação superior, reforma do Estado e agências reguladoras nos governos FHC. *Revista Espaço Pedagógico*, Passo Fundo, 15 (1) 120-134.

ROTHEN, J. C (2019, set. /dez.) O ensino superior e a Nova Gestão Pública: aproximações do caso brasileiro com o francês. *Revista Eletrônica de Educação*. São Carlos, 13 (3) 970-995 ,

SÁ, V. A (2009, jan./mar.) (Auto)avaliação das escolas: “virtudes” e “efeitos colaterais”. *Ensaio: aval. pol. públ. educ.*, Rio de Janeiro, 17 (62) 87-108,

SAVIANI, D. (2007) *Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional*. Coleção Educação Contemporânea: Autores Associados, Campinas, SP.

SECCHI, L. (2009, mar./abr.) Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 43, (02) 347-369.

TOONEN, T. A. J. (2010) Reforma Administrativa: analítica. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Orgs). *Administração pública*. Tradução de Sonia Midori Yamamoto, Mirian Oliveira. (473-490) São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP.

TRIVIÑOS, A. N. S (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas