

# **GESTÃO ORIENTADA POR RESULTADOS NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO: PERSPECTIVAS E DESAFIOS PARA A EDUCAÇÃO MUNICIPAL**

Jean Mário Araújo Costa<sup>1</sup>  
Maria Couto Cunha<sup>2</sup>

## **RESUMO**

Este artigo toma como referência uma pesquisa de doutoramento em Educação na UFBA, a qual busca analisar a gestão da educação municipal orientada por resultados, enquanto influência da Nova Gestão Pública e suas repercussões no atendimento à demanda educacional, levando em conta as relações intergovernamentais no contexto do federalismo brasileiro. Os resultados preliminares obtidos por meio de revisão bibliográfica e da análise de alguns documentos revelaram que os processos baseados nesta lógica se caracterizam muito mais como práticas desconcentradoras, em que o local é considerado como uma unidade administrativa a quem cabe colocar em ação políticas concebidas no nível do poder central. Nesse sentido, a gestão educacional orientada por resultados tem menos a ver com a disponibilidade de mecanismos para a equalização das condições de oferta educacional e mais com um processo de recentralização e controle das políticas educacionais.

*Palavras-chave:* Educação Municipal; Gestão da Educação Orientada por Resultados; Relações Intergovernamentais.

## **INTRODUÇÃO**

O discurso da crise do Estado, que permeou o debate político e acadêmico nos anos 1990, tem dado destaque à teoria administrativa embasada numa racionalidade econômica, tradicionalmente aplicada às organizações privadas. Tal pensamento voltou-se para as organizações públicas propondo uma reestruturação do setor com base em conceitos, paradigmas, valores e ideias tradicionalmente aplicadas ao mercado.

---

<sup>1</sup> Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia (UFBA). jean.mario@ig.com.br

<sup>2</sup> Professora (Adjunta) da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia (UFBA). mcouto@ufba.br

As novas propostas situam-se num contexto maior de reformas sob a influência da Nova Gestão Pública<sup>3</sup>, destinadas a substituir a racionalidade político-jurídica pela racionalidade gestonária, pressionando a mudança no sentido de adoção de técnicas de gestão do setor privado as quais enfatizam o desempenho das organizações públicas e o controle da gestão. (GOW; DUFOUR, 2000)

A estratégia central da reforma em questão diz respeito ao controle dos gastos públicos e à substituição da administração burocrática para a administração gerencial. Esses pressupostos apontam para a necessidade de aumentar a transparência nos serviços públicos por meio da prestação de contas à sociedade ou, na denominação original, *accountability*<sup>4</sup>, visando à responsabilização dos prestadores pelos servidos que são oferecidos à sociedade.

Nessa perspectiva, o discurso da necessidade de descentralização torna-se acentuado, sustentado pela necessidade de eficácia, eficiência e competitividade, típicos do modelo de racionalidade econômica. Isso teria indicado a necessidade de rever a ação do Estado, conduzindo a transferência de parte dos mecanismos de atuação para as instâncias locais, regionais ou para a sociedade civil. Frente a esses novos requisitos, os governos locais são levados a assumir novos papéis e funções, dentre estas, a liderança e o desempenho de função articuladora entre as administrações públicas das diferentes instâncias de governo, a iniciativa privada e os demais integrantes da sociedade civil.

No setor educacional, novas formas de gestão ganham visibilidade através de planos, programas e projetos em consonância com uma nova racionalidade pautada nos resultados, uma das técnicas de gestão que começa a tomar fôlego, como elemento central das atuais políticas educacionais.

---

3 Nos últimos tempos muito se tem ouvido falar em Nova Gestão Pública, estimulada pela necessidade de encontrar respostas para problemas como: eficiência, eficácia, efetividade, legitimidade democrática, impacto das tecnologias da informação na administração, entre outros.

4 O conceito de *accountability* é, em geral, polissêmico e denso (AFONSO, 2009, p. 14), entretanto tem sido traduzido como transparência, responsabilização, prestação de contas e outros. Quirz (1997) chama a atenção para os três propósitos principais da *accountability* na Administração Pública: direcionar e orientar a ação administrativa, aferir o desempenho e os resultados e garantir sua probidade e integridade. Ao longo desse trabalho, utilizaremos a expressão no sentido de *responsabilização* dos agentes políticos, dirigentes e servidores públicos pelo resultado da gestão, perante os atores sociais e políticos aos quais prestam contas.

O presente artigo toma como referência a pesquisa<sup>5</sup> *Gestão da educação orientada por resultados no contexto do federalismo brasileiro – estudo em municípios baianos* e parte do pressuposto de não ser possível entender as mudanças que estão sendo realizadas no aparelho estatal, bem como as resistências a este processo, sem se estudar a influência do federalismo no sistema político do país.

Desse modo, este artigo tem a finalidade de discutir como a tendência de gestão da educação orientada por resultados em âmbito municipal, enquanto influenciada pela Nova Gestão Pública, tem repercutido no cumprimento das atribuições dessa instância de poder, levando em conta as relações intergovernamentais no contexto do federalismo brasileiro. Tendo este propósito, apresentaremos elementos para um entendimento sobre a crise e reforma do Estado e o surgimento das novas formas de organização da gestão pública. Em seguida discutiremos sobre as características do modelo de gestão orientada por resultados enquanto perspectiva das atuais políticas educacionais no Brasil e os pressupostos das relações das esferas governamentais do ponto de vista do federalismo brasileiro, como parâmetro para a análise da dinâmica atual das relações destes na provisão das políticas educacionais.

### **CRISE E REFORMA DO ESTADO: NOVAS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA**

As medidas suscitadas a partir da reforma do Estado articulavam a proposta de mudança no padrão burocrático de gestão pública, pela introdução do que aqui se denominou de reforma da administração pública gerencial e decorrem da crise econômica mundial iniciada na década de 1970 e agravada ao longo dos anos 1980, da crise fiscal do Estado, da situação de ingovernabilidade, da globalização e todas as inovações tecnológicas. (ABRUCIO, 1997)

No que se refere mais especificamente ao modelo gerencial, diferindo do modelo burocrático, Bresser Pereira (1996 apud AZEVEDO 2002, p. 59) defende que o primeiro,

[...] toma por base uma concepção democrática e plural de Estado e de sociedade, considerando a

---

5 Pesquisa de doutoramento em Educação na UFBA de Jean Mário Araújo Costa, orientada pela prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Maria Couto Cunha.

existência de conflitos, a cooperação, a incerteza, e o papel dos cidadãos na defesa de seus interesses. Entre suas principais características são destacadas: a descentralização política, por meio da transferência de recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; a descentralização administrativa, por meio da delegação de autoridade aos administradores públicos que se transformam em gerentes progressivamente autônomos; organizações flexíveis no lugar de unitárias e monolíticas, nas quais as ideias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar; definição dos objetivos a serem atingidos na forma de indicadores [...] que constituirão o centro do contrato de gestão entre o poder central e os dirigentes locais [...].

Tais medidas são justificadas a partir de um quadro de instabilidade na economia mundial, época em que se desencadeou no mundo capitalista profunda recessão, baixas taxas de crescimento e elevada taxa de inflação. Para os reformadores, a crise era consequência do modelo do Estado de Bem-Estar Social<sup>6</sup>, no sentido de regular os desequilíbrios gerados pela busca do desenvolvimento dos países europeus no período pós-guerra. Desse modo, as políticas sociais foram fortemente criticadas e responsabilizadas pela crise do capitalismo.

Partindo do pressuposto de que os governos tinham menos recursos e mais déficits, o corte de custos transformou-se em prioridade na administração pública, ocasionando a redução de gastos com pessoal e a necessidade de aumentar a eficiência governamental, o que implicava uma modificação profunda do modelo burocrático, considerado lento e excessivamente apegado a normas, em suma, ineficiente.

Além disso, o modelo de Estado em crise vinha perdendo seu poder de ação em razão da sobrecarga de responsabilidades e dos

---

6 O estado de bem-estar social, também denominado de Estado Benfeitor advém da teoria econômica desenvolvida por Keynes e se sustenta na ideia de que o Estado deve intervir na economia de mercado com a finalidade de diminuir o desemprego e acelerar a produção. Assim, a função do Estado seria a de [...] “regularizar o ciclo econômico e evitar assim flutuações dramáticas no processo de acumulação do capital”. (ISUANI, 1991 apud BIACHETTI, 2001, p. 24) Este modelo foi constituído depois da II Guerra Mundial como uma forma de regulação social, no âmbito de um determinado estágio de desenvolvimento do capitalismo.

efeitos da globalização<sup>7</sup>. Surgia naquele contexto não só um Estado com menos recursos, mas um Estado nacional com menos poder. Para fazer frente a esta situação, o aparato governamental precisava ser mais ágil e flexível, tanto em sua dinâmica interna como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas.

Segundo Abrucio (2005), dentre os fatores socio-econômicos que contribuíram fortemente para denotar a crise do Estado, destacam-se: a crise econômica mundial; a crise fiscal, entendida como dificuldades em financiar deficits; a situação de ingovernabilidade enquanto inaptidão dos governos para resolver seus problemas e a globalização e as inovações tecnológicas que transformaram a lógica do setor produtivo e afetaram profundamente, o funcionamento do Estado.

O tipo de Estado a ser desconstruído era permeado por três dimensões interligadas – *econômica*, caracterizada pela intervenção estatal na economia; *social*, com o objetivo primordial de promoção de políticas públicas na área social e *administrativa* - relativa ao funcionamento interno do Estado, o chamado modelo burocrático weberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental.

No Brasil, a intensificação da crise econômica dos anos 1980 contribuiu para a campanha contra a forma de organização do Estado, considerada ineficaz face aos avanços tecnológicos e à necessidade de reestruturação econômica. Desse modo, o sistema burocrático de administração, conforme caracterizaram o regime brasileiro, foi apontado como um dos fatores favoráveis à crise, qualificada como “crise de governabilidade”. (BRASIL, MARE, 1995)

Ressalta-se também, nesse contexto, o entendimento à época, de alguns setores políticos do país de que a Constituição, mecanismo de afirmação dos direitos no Brasil, sobretudo, políticos e sociais, embora considerada um avanço político, fora antes um retrocesso histórico frente à crise do Estado, ocasionada pelo impedimento do avanço das reformas no campo da administração pública visando à modernização e à desburocratização.

A reforma defendida nesse momento no contexto brasileiro situa-se dentro dos marcos da reforma do Estado numa perspectiva

---

<sup>7</sup> Entendida como processo econômico e social que estabelece uma integração entre os países e as pessoas. Historiadores afirmam que esse processo teve início nos séculos XV e XVI com as grandes navegações e descobertas marítimas, mas, efetivou-se no final do século XX, após a queda do socialismo no leste europeu e na União Soviética.

de redimensionamento de suas funções. Esse fenômeno adquiriu centralidade na agenda política do país, o qual buscou imprimir eficiência ao setor público, tendo como uma das ações prioritárias a descentralização administrativa, pela qual seriam transferidas funções da burocracia central para estados, municípios e para as denominadas organizações sociais, ditas públicas não estatais. (BRASIL. MARE, 1995) Segundo Abrucio e Costa (1998, p. 13), no caso da reforma administrativa,

O principal objetivo é reduzir os gastos públicos [...] e flexibilizar a administração pública, para tornar possível a modernização da gestão dos órgãos públicos, com a criação de novas formas de provisão de serviços – como se propõe no Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado.

Para Bresser Pereira (2003), apesar de a reforma da administração pública ir buscar sua inspiração na administração privada, dela se diferencia por não visar o lucro, mas o interesse público, porque o critério político é nela mais importante do que o critério de eficiência e porque pressupõe procedimentos democráticos que, por definição, não têm espaço no seio de empresas capitalistas. Algumas características, no entender do autor, permitem uma melhor compreensão do que seja a reforma gerencial; entre elas, podemos destacar: a) a descentralização/desconcentração das atividades centrais para as unidades subnacionais; b) a separação dos órgãos formuladores e executores de políticas públicas; c) o controle gerencial das agências autônomas, que passa a ser realizado levando em consideração quatro tipos de controles, quais sejam: controle dos resultados, a partir de indicadores de desempenhos estabelecidos nos contratos de gestão, controle contábil de custos, controle por quase-mercados ou competição administrada, e controle social; d) a distinção de dois tipos de unidades descentralizadas ou desconcentradas (as agências que realizam atividades exclusivas do Estado e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo); e) a terceirização dos serviços e f) o fortalecimento da alta burocracia.

Entretanto, o reformismo na Administração Pública brasileira com base em “modelos gerenciais” de mercado não é apanágio dos anos 1990. Não se pode esquecer que, em 1967, o regime autoritário

implementou, através do Decreto-lei 200, uma Reforma Administrativa com pretensões modernizadoras, copiada posteriormente por Estados e Municípios.

Este Decreto fixava, primeiramente, que as atividades da Administração Pública Federal obedeceriam aos seguintes princípios: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência, controle (art. 6º). É claro que o autoritarismo e centralismo do período ditatorial impediram na prática que tais diretrizes se realizassem. Tais princípios permaneceram como meros paradigmas, sem qualquer repercussão significativa na organização administrativa brasileira.

Já na década de 1990, as políticas governamentais sinalizaram para a racionalidade financeira, implicando a contenção dos gastos públicos e, nesse contexto, o uso instrumental do conceito de descentralização está muito relacionado com o conceito de desconcentração, exprimindo a estratégia de redefinição das funções do Estado. Além disso, no caso brasileiro, o novo consenso internacional estabelecido frente aos padrões macroeconômicos globais gerou uma nova postura no governo, que consistiu em perseguir critérios universalmente aceitos de competitividade e de produtividade, procurando fixar uma imagem de credibilidade e confiabilidade. (BARRETO; VIGEVANI, 2004)

## **GESTÃO ORIENTADA POR RESULTADOS: PERSPECTIVAS DAS ATUAIS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS**

De acordo com Gomes (2009) o modelo de gestão por resultados é uma das principais recomendações do receituário da Nova Gestão Pública. Isso decorre do argumento de ser este modelo apropriado a, simultaneamente, focar na efetividade ou no que de fato interessa ao cidadão e a sociedade, flexibilizar a condução dos processos e assim remediar a disfunção relacionada ao apego exacerbado às normas e procedimentos, e propiciar mais eficiência e *accountability*.

Segundo esse mesmo autor, tal modelo se caracterizaria, na etapa de formulação da política pública, pela tradução dos objetivos em resultados e, na etapa de implementação das ações para atingi-los, pela predominância da orientação por resultados em substituição aos outros mecanismos de coordenação, como a padronização de

procedimentos. Nesse sentido não há, portanto, atenção especial aos recursos e aos processos. Isso implica, mais uma vez, na substituição dos procedimentos e/ou a eliminação da exigência de habilidades como mecanismos de coordenação, em benefício da autonomia e da autoridade dos gestores e implementadores sobre tais processos e recursos. Assim, por Gestão por Resultados podemos entender então o ciclo que começa com o estabelecimento dos resultados desejados, a partir da tradução dos objetivos de governo; e que prescreve o monitoramento e a avaliação do desempenho da política pública a partir do alcance desses resultados.

Segundo Ball (2001) essa nova cultura disseminou-se na educação e no setor de serviços públicos em geral, em estratégias de reformas genéricas que por sua vez repousam na instalação de um conjunto de tecnologias de políticas que produzem ou promovem novos valores, novas relações e novas subjetividades nas arenas da prática.

A cultura dos resultados tem sido destacada nas atuais estratégias das agências internacionais. Em 2006, o BM publicou o documento Education Sector Strategy Update (ESSU), atualizando as estratégias da década de 1990, com orientações para auxiliar os países da América Latina e Caribe a maximizarem o impacto da educação visando o crescimento econômico, a redução da pobreza e o desenvolvimento de gestões eficientes, principalmente com foco nos resultados. Além disso, o BM publicou em 2010 as bases conceituais de sua nova estratégia para o setor educacional, de 2010 a 2020, destacando que a cultura de monitoramento e avaliação de resultados deve permear o trabalho no setor. (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011)

Robertson e Dale (2011) referem-se aos novos modos de governar a educação, direcionados para o cumprimento de metas como mecanismo de orientação de resultados educacionais afeitos à consecução de escores definidos em nível internacional. Nesse sentido, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem se destacado na produção de diagnósticos, recomendações e publicações sobre avaliações e metas que orientaram a criação e utilização do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e outras ações no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Presume-se que esse fenômeno tenha suscitado uma nova postura dos entes federados no contexto

das relações intergovernamentais do federalismo brasileiro diante de uma política educacional desenhada, desencadeada, dirigida e controlada num movimento que parte da instância federal do Estado até a instância local.

A gestão tem sido um mecanismo chave tanto na reforma política, quanto na reengenharia cultural no setor público. Tem se transformado na principal forma, através da qual se tem reconfigurado a estrutura e a cultura do serviço público. Ao fazer isto, "procura introduzir novas orientações, remodela relações de poder existentes e afeta como e onde as escolhas sobre as políticas sociais são feitas". (BALL, 2001, p. 108)

Nesse contexto, a reforma educacional baseada em princípios de descentralização emerge sob o argumento de melhoria da qualidade do ensino e da escola como prioridade da política educacional. Segundo Freitas (1998, p. 3)

[...] esse modelo privilegia a municipalização de programas, a autonomia, a profissionalização, a avaliação institucional e do ensino. Para além deste âmbito, o "novo" modelo de gestão educacional inclui a viabilização de formas diversas de mobilização de atores sociais, com vistas ao compartilhamento da tarefa educativa, num movimento que relativiza a atuação direta e a responsabilidade estatal nesta área. Com esses propósitos, desencadeiam-se medidas de reforma e inovação político-institucionais e administrativas. Com vistas à racionalização administrativa, adota o planejamento a longo prazo, práticas e critérios de gestão do setor privado e amplo uso de tecnologias de informação.

Nos últimos anos, há uma convergência entre as políticas educativas implantadas no Canadá, Estados Unidos, França e Reino Unido e o panorama das políticas educacionais brasileiras. Conclusões de um estudo realizado sobre as tendências evolutivas das políticas educacionais naqueles países indicam que,

[...] o Estado não se retira da educação. Ele adota um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo

tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram ou não alcançados. [...] ele abandona parcialmente a organização e a gestão quotidiana, funções, que transfere para os níveis intermediários e locais [...] (LESSARD; BRASARD; LUSIGNAN, 2002, p. 35 apud BARROSO, 2005, p. 7)

Nesse sentido, no que diz respeito às atividades dos setores públicos a ênfase muda do Estado provedor para o Estado regulador, aquele que estabelece as condições através das quais se autoriza os vários mercados internos a operar, e o Estado auditor, aquele que avalia os resultados. (BALL, 2001) Para isso, são colocadas em prática novas formas de vigilância e auto-monitoramento, como por exemplo, sistemas de avaliação, determinação de objetivos e comparação de resultados.

Em decorrência dessa política uma avalanche de avaliações assolou a gestão da educação básica no Brasil. Foram criados pelo Ministério da Educação exames nacionais ou mecanismos para uma avaliação padronizada em larga escala do primeiro ano do ensino fundamental ao ensino médio, a exemplo da Provinha Brasil, do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) – que subdivide-se em Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e Avaliação Nacional de Rendimento Escolar (ANRESC) -, do Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), do exame Nacional para Certificação de Competência de Jovens e Adultos (ENCCEJA); além do indicador IDEB – calculado com base no desempenho do estudante em avaliações do SAEB e em taxas de aprovação - e outros instrumentos de avaliação de Organizações Internacionais, como o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Outro fato decorrente desse processo diz respeito à focalização e intensificação de ações voltadas à reformulação do setor educação, principalmente, nos aspectos financeiros, incentivando novos arranjos federativos nas responsabilidades assumidas pelas diferentes esferas governamentais no provimento da Educação Básica. Esse processo suscitou uma nova postura dos entes federados nas relações intergovernamentais que repercutiu nas bases de sustentação do pacto federativo brasileiro.

A partir disso, assistiu-se à adesão dos governos a uma política que propunha a redução do déficit público e das funções estatais. Dessa forma, importantes tarefas passaram a ser de responsabilidade dos municípios que assumem funções de gestão de políticas públicas por iniciativa própria, por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou por expressa imposição constitucional.

Podemos assinalar os reflexos para os municípios dessas medidas com o fim de transferir para esta instância governamental a responsabilidade da prestação de vários serviços à população e dos resultados da gestão a partir do princípio da descentralização, visto que esse processo vem se constituindo, quase que exclusivamente, “[...] enquanto fruto das iniciativas do governo federal, visando adequar o Estado aos novos modelos de racionalidade, contribuindo para o enxugamento do aparato estatal [...]”. (ARELARO, 1999, p. 65)

Nesse contexto, torna-se salutar ter como referência os pressupostos e características das relações entre as instâncias governamentais na perspectiva do federativo brasileiro, tendo em vista a análise da atual dinâmica das relações intergovernamentais a partir das mudanças ocorridas na gestão pública.

### **FEDERALISMO BRASILEIRO: RELAÇÕES ENTRE AS ESFERAS DE GOVERNO NA PROVISÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS**

As relações entre as esferas de governo é um vetor analítico ainda pouco explorado nos estudos sobre o federalismo brasileiro. Para Abrucio (2005, p. 41), ela se identifica com “as formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações”.

Segundo Cury (2006), federação é uma união de membros federados, que formam uma só unidade soberana: o Estado. No caso do Brasil, é o que denominamos de União. No regime federal, só há um Estado Soberano, com unidades federadas subnacionais. Estas gozam de autonomia, cuja relatividade se dá dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados. Daí que tais subunidades não são nem nações independentes nem unidades somente administrativas.

**As variações de contexto nos estados federalistas concorreram para muitas flexibilizações conceituais. No caso brasileiro, Cury (2006, p. 115), identifica três tipos distintos em que o federalismo se caracterizou:**

1. O federalismo centrípeto se inclina ao fortalecimento do poder da União, em que, na relação concentração/difusão do poder, predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal. Pode se dar como exemplo o próprio Brasil entre os anos 1930 e 1980, embora com uns acentos diferenciados para os períodos específicos, como o de 1946-1964.
2. O federalismo centrífugo se remete ao fortalecimento do poder do Estado membro sobre o da União, em que, na relação concentração/difusão do poder, prevalecem relações de larga autonomia dos Estados membros. Pode se assinalar como tal a Velha República, especialmente entre 1898-1930.
3. O federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros, estabelecendo laço de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns.

**A Constituição Federal de 1988 (CF/88) reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e do Distrito Federal. E ao se estruturar assim o faz sob o princípio da cooperação, de acordo com os artigos 1º, 18, 23 e 60.**

**O Art. 211 da CF de 1988 determina que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, definindo ainda a esfera de atuação de cada ente federativo, ou seja, a responsabilidade de cada um na organização, oferta e atuação, ficando a União incumbida da organização do sistema federal de ensino e também do financiamento das instituições de ensino públicas federais. Porém, destacamos que o parágrafo primeiro deste artigo referenda que a União tem, “em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo**

de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios". (BRASIL, 1988)

No entanto, o federalismo desenvolvido no Brasil e amparado legalmente pela Constituição de 1988 se defronta com a amplitude geográfica, a diversidade econômica e capacidade de governabilidade que envolve o território nacional. Os impasses oriundos desse cenário político, econômico e estrutural geraram distintas posições acerca do debate sobre centralização e descentralização, bem como se fizeram distintos os rumos das políticas públicas na redefinição do papel do Estado no âmbito das reformas intensificadas nos anos 1990.

Os argumentos em defesa de medidas descentralizadoras na gestão pública apontam estas como capazes de imprimir autonomia, eficiência e eficácia aos sistemas de ensino. Afirma-se, ainda, que descentralização possibilita a transferência de poder das instâncias superiores para as autoridades locais, promovendo a participação dos cidadãos nas decisões. Além disso, a descentralização passa a ser apontada como saída para o impasse político-institucional do Estado brasileiro, acusado de excessivamente centralizado e incapaz de responder às crescentes demandas da população, principalmente, no que tange às necessidades básicas. (BOAVENTURA, 1996; BORDIGNON, 1993)

Numa vertente crítica, a descentralização deixa de ser tratada como retórica ligada à democratização e passa a ser vista como meio efetivo de adequar o Estado aos novos modelos de racionalidade, contribuindo para o enxugamento do aparato estatal e para moldar a administração pública aos preceitos do setor privado. Além disso, a descentralização é analisada como um processo de desconcentração, ou seja, uma transferência de autoridades, competências e responsabilidades, mas que não significam a perda de poder no âmbito central. (ARELARO, 1999; ROSAR, 1997)

De certo modo, as reformas da administração pública proposta a partir da segunda metade do século XX no Brasil introduzem a descentralização na oferta dos serviços públicos como forma de aumentar sua eficiência e eficácia.

De acordo com Abrucio (1997), tais reformas, recorrem inicialmente ao modelo administrativo puramente *gerencial*, centrado na lógica de mercado para a gestão pública, como alternativa necessária à modernização e ou à indução de melhorias no aparelho do Estado. Todavia, o debate inglês em torno das consequências não

desejáveis, produziu transformações nesse modelo que redundaram em alternativas denominadas *Consumerism*, introduzindo o conceito de qualidade ao setor público. Posteriormente, surgiram alternativas identificadas como *Public Service Orientation*, postulando conceitos como *accountability*, participação política, e equidade.

Apesar dessa evolução no contexto da reforma da administração pública, continuam evidentes as virtudes das políticas da descentralização,

A justificativa central para defender o governo local não é que ele é um bom meio para prover os serviços [públicos] necessários, o que de fato ele é, mas que ele [o governo local] capacita os cidadãos a participar das decisões que afetam suas vidas e as de suas comunidades. (HAMBLETON, 1992, p. 11 *apud* ABRUCIO, 1997, p. 26)

Assim, torna-se evidente que o ciclo de reformas empreendidas no setor público em diversos países, incluindo o Estado brasileiro, fez emergir um novo modo de regulação das políticas sociais amparado na descentralização da execução e na centralização da formulação e do controle sobre os resultados.

## **ALGUMAS CONSIDERAÇÕES**

Faz-se necessário destacar que a pesquisa referida neste artigo encontra-se em estágio inicial. Não obstante, por meio da revisão bibliográfica sobre o tema e da análise de alguns documentos, foi possível identificar que diante de uma política educacional desenhada, desencadeada, dirigida e controlada num movimento que parte da instância federal do Estado, a instância local tem sido considerada como um lugar de relevância à modernização da gestão educacional, de modo que o intento de reordená-la tem marcado o delineamento de diretrizes e ações de planejamento e execução dessas políticas sob a iniciativa do governo federal, direcionando as práticas de gestão nas instâncias municipais.

Tais políticas educacionais apresentam-se, atualmente, fortemente influenciadas e condicionadas pelos novos marcos regulatórios concebidos no ideário político do processo de reforma

do Estado num cenário educacional com fortes disparidades e desigualdades nos padrões de gestão entre as várias esferas de governo. Em consonância com esses pressupostos, a gestão da Educação Básica no Brasil, tem sido objeto de muitas ações e programas governamentais, considerada como dimensão essencial para a concretização dos objetivos e resultados dos sistemas de ensino.

As responsabilidades no que se refere à gestão dos diversos níveis de ensino estão distribuídas entre as esferas de governo. Isto não significa, no entanto, que essa distribuição seja adequada para atender às necessidades da educação pública, mormente levando em consideração a situação de disparidades regionais características do país em termos de recursos financeiros e técnicos das instâncias locais. Segundo Abruicio (2005), de um ponto de vista mais geral, o comprometimento da União com a educação básica é mais voluntarista ou discricionário do que fruto de um plano ou uma sistemática de cooperação federativa na área educacional. Além disso, ao que nos parece, a implantação da gestão por resultados no sistema educacional tem menos a ver com questões propriamente educativas e mais com a busca de uma governabilidade pública ungiada pela ideologia gerencialista.

Alguns estudiosos, dentre esses Stephen Ball, apontam que o modelo de gestão por resultados segue a lógica da performatividade<sup>8</sup>, facilitando o monitoramento do Estado, que passa a governar a distância. A performatividade traz os conceitos de resultado, níveis de desempenho e formas de qualidade. E desta forma como afirma Boyles (apud BALL, 2004, p. 120), conseqüentemente, o ensino e a aprendizagem são reduzidos a processos de produção e de fornecimento que devem cumprir os objetivos de mercado de transferência eficiente e de controle de qualidade.

Percebe-se também que a forte presença de agências internacionais, na configuração das políticas educacionais, por intermédio de documentos e recomendações, demonstra quão submetidas às políticas públicas estão a esses órgãos no

8 Nas palavras de Lyotard (1984, p. 46), a performatividade é uma cultura ou um sistema de "terror" que emprega julgamentos, comparações e exposição como forma de controle, atrição e mudança. O desempenho (de sujeitos individuais ou organizações) funciona como medida de produtividade ou resultado, ou exposição de "qualidade", ou "momentos" de produção ou inspeção. (BALL, 2001, p. 109)

estabelecimento de novas formas de gestão e na definição das bases das reformas educacionais.

Os processos baseados nesta lógica se caracterizam muito mais como práticas desconcentradoras, em que o local é considerado como uma unidade administrativa a quem cabe colocar em ação políticas concebidas no nível do poder central. Dessa forma, em se tratando de relações entre as esferas governamentais no contexto da gestão da educação pautada por resultados, sugere-se que ao invés da coordenação e cooperação previstas no texto constitucional, a União, tem assumido uma tendência de promover a recentralização dessas políticas propiciando, por outro lado a disputa cada vez mais acirrada entre os entes federados, dada a ausência de mecanismos mais efetivos de equalização das condições de oferta educacional.

## **MANAGING FOR RESULTS IN THE CONTEXT OF BRAZILIAN FEDERALISM: PROSPECTS AND CHALLENGES FOR THE MUNICIPAL EDUCATION**

### **ABSTRACT**

This article makes reference to a research doctorate in education at UFBA, which seeks to analyze the management of municipal education results-oriented, while the influence of New Public Management and its impact in meeting the educational demand, taking into account the intergovernmental relations in the context Brazilian federalism. Preliminary results obtained through literature review and analysis of some documents revealed that the processes based on this logic is characterized as much decentralizing practices, in which the site is considered as an administrative unit which is responsible for policies designed to put into action at the level the central power. In this sense, results-oriented management education has less to do with the availability of mechanisms to equalize the conditions of education provision and more with a process of re-centralization and control of education policy.

### **REFERÊNCIAS**

AFONSO, A. J. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de Educação*, n. 13, p. 13-29, 2009.

- ARELARO, L. R. G. A municipalização do ensino no estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, C. et al. (org.). *Municipalização do Ensino no Brasil: algumas leituras*. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 1999. p. 61-89.
- ABRUCIO, F. L. Impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: *Enap*, 1997. (Série Cadernos Enap, 10)
- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 41-67, 2005.
- ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. *Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. (Série Pesquisas, nº 12)
- AZEVEDO, J. M. L. de. Implicações da nova lógica de ação do estado para a educação municipal. *Educ. Soc.* v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 49-71 71 Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 03/02/2012.
- BALL, S. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem fronteiras*, v. 1. n. 2, p. 27-43, 2001.
- BALL, S. Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar. *Educ. Soc.* v. 25, n. 89, p. 1105-1126, Set./Dez. 2004.
- BARRETO, M. I.; VIGEVANI, T. Cenário global e o espaço de intervenção dos governos locais. In: MARTINS, Â. M.; OLIVEIRA, C. de; BUENO, M. S. S. (Org.). *Descentralização do estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- BARROSO, J. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educ. Soc.* v. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - Out. 2005.
- BIANCHETE, R. G. O ressurgimento neoliberal. In: BIANCHETE, R. G. *Modelo neoliberal e políticas educacionais*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Salvador: Empresa Gráfica da Bahia, 1988.
- BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, 1995.
- BRESSER, L. C. P. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER, L. C. P.; SPINK, P. *Reforma do estado e administração pública gerencial*. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- BOAVENTURA, E. (Org.). *Políticas Municipais de Educação*. Salvador: EDUFBA, 1996.

## Gestão orientada por... - Jean M. A. Costa e Maria C. Cunha

BORDIGNON, G. Democratização e descentralização da educação: políticas e práticas. *Revista Brasileira de Administração da Educação* Brasília, v. 9, n. 1, p.71-86, jan./jun. 1993.

CURY, C. R. J. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). *Políticas públicas e gestão da educação*. Brasília: Líber Livro, 2006.

FREITAS, D. N. T. de. A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal. *Revista da Faculdade de Educação*. v. 24, n. 2, jul./dez/1998.

GOMES, E. G. M. *Gestão por resultados e eficiência na administração pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais*. 2009, 187 f. Tese (Doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

GOW, J.; DUFOUR, C. Is the new public management a paradigm? does it matter? *International Review of Administrative Sciences*, v. 66. p. 573-597, 2000.

LIJPHART. A. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

QUIRK, B. Accountable to everyone: postmodern pressures on public managers. *Public Administration*, v. 75, Autumn, p. 569-586, 1997.

ROBERTSON, S. L.; DALE, R. Regulação e risco na governação da educação: gestão dos problemas de legitimação e coesão social em educação nos estados competitivos. *Educação, Sociedade & Cultura*, n. 15, p. 117-147, 2001.

ROSAR, M. de F. F. A Municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema educacional brasileiro. In: OLIVEIRA, D. A. (org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis-RJ: Vozes, 1997. p. 105-140

SHIROMA, E. O; EVANGELISTA, O. Avaliação e responsabilização pelos resultados: atualizações nas formas de gestão de professores. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 127-160, jan./jun. 2011.

**Recebido em agosto de 2013.**

**Aprovado em outubro de 2013.**