



Educação em Revista

ISSN: 0102-4698

ISSN: 1982-6621

Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais

Tripodi, Zara Figueiredo; Sousa, Sandra Zákia
A GOVERNANÇA EM REDE NA REGULAÇÃO DA
EDUCAÇÃO BÁSICA MINEIRA: QUEM GOVERNA O QUÊ?
Educação em Revista, vol. 32, núm. 4, 2016, Outubro-Dezembro, pp. 297-321
Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais

DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-4698152412>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=399362348014>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais informações do artigo
- ▶ Site da revista em redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

A GOVERNANÇA EM REDE NA REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA MINEIRA: QUEM GOVERNA O QUÊ?

Zara Figueiredo Tripodi*

Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto - MG, Brasil

Sandra Zákia Sousa**

Universidade de São Paulo, São Paulo - SP, Brasil

RESUMO: O propósito deste texto é examinar a lógica da governança em rede que vem sendo tecida nas políticas educacionais em Minas Gerais, no âmbito da educação básica, em decorrência da intensificação do uso de mecanismos gerenciais utilizados nas reformas estatais. Tomam-se como referência resultados de pesquisa documental que examinou o processo de instituição da agenda contratual na educação mineira e o seu aprofundamento com a abordagem do “Estado em Rede”, abrangendo o período de 2003 a 2014. As evidências encontradas indicam que as modificações ocorridas, principalmente com a introdução da figura das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), concorreram para uma alteração na forma de atuação do Estado, relativamente à educação básica, reordenando o seu papel, que passa a ser de regulador da regulação, caracterizando, assim, uma “metagovernança”. Conclui-se apontando tensões que a abordagem em rede traz para a concretização de valores públicos como igualdade e cidadania.

Palavras-chave: Política educacional. Governança em rede. Educação básica. Regulação.

THE NETWORK GOVERNANCE IN THE REGULATION OF MINAS GERAIS BASIC EDUCATION: WHO GOVERNS WHAT?

ABSTRACT : The purpose of this paper is to examine the logic of network governance that has been adopted in education policy in Minas Gerais state, Brazil, in the context of basic education, as a result of the increased use of management mechanisms used in state reforms. For this purpose, we take as reference the results of documentary research institution that examined

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-4698152412>

* Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo. Professora do Departamento de Educação da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). E-mail: <zarafigueiredo@gmail.com>.

** Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo. Professora do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação da Universidade de São Paulo (USP). E-mail: <sanzakia@usp.br>.

the process of contractual agenda in state education and its deepening as a result of the approach to the “State Network”, covering the period 2003 to 2014. The evidence indicate that the alterations, especially with the insertion of the position of Civil Society Pubic Interest - OSCIPs, have contributed to a change in the form of state action with respect to basic education, reordering its role, which becomes a regulator of the regulation, thus characterizing a “meta-governance”. It concludes highlighting the tensions that the network approach brings to the achievement of public values like equality and citizenship.

Keywords: Educational policy. Network governance. Basic education. Regulation.

INTRODUÇÃO

A tentativa de aprimorar o desempenho da administração pública, de modo a alcançar melhores resultados do ponto de vista tanto da eficiência quanto da eficácia, levou boa parte dos países democráticos, a partir da década de 1980, a investir em diferentes modelos de gestão. Para tal, novos formatos jurídicos e institucionais passaram a ser utilizados, levando a administração estatal a ser caracterizada como “Nova Gestão Pública”, denominada reforma gerencial, conforme a definiu Luiz Carlos Bresser-Pereira (BRESSER-PEREIRA, 2009). Embora essa abordagem tenha se pulverizado por vários países, não se pode dizer que ela tenha se tornado um paradigma de gestão, mas sim um “movimento”, que parece se constituir e se reconstituir conforme o contexto em que se insere.

Ademais, não se deve perder de vista que o gerencialismo não prescinde de uma análise que comporte pelo menos dois aspectos, como já observaram Hood e Jackson (1991). Segundo os autores, a Nova Gestão Pública precisa ser encarada, por um lado, como um debate administrativo (*administrative argument*) fundamentado num agrupamento de ideias relativas ao desenho de uma organização, seja ela privada ou estatal; por outro, é necessário que seja examinada sob a ótica de uma filosofia administrativa (*administrative philosophy*), como um corpo de ensinamento doutrinário com ampla aceitação em determinado lugar e tempo, sem que, para isso, tenha havido alguma comprovação científica dos seus pressupostos, mas apenas a capacidade de sua aceitação que se dá, sobretudo, por meio da retórica. (HOOD; JACKSON, 1991).

A “contratualização de resultados”, no contexto dos arranjos que compreendem a Nova Gestão Pública, surge como um dos importantes instrumentos que, teoricamente, elevariam o desempenho

da administração pública, e se traduziria, numa etapa posterior, em uma melhor qualidade dos serviços públicos oferecidos.

No cenário brasileiro, o debate em torno dos contratos de resultados ou contratos de gestão foi introduzido por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE –, em 1995, pelo então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira (BRASIL, 1995). Dentre as características básicas dessa abordagem gerencial estão, segundo Bresser-Pereira (2006), o foco no cidadão e a obtenção de resultados, ambos alcançados a partir de uma administração pautada no pressuposto de que os políticos e os servidores públicos “são merecedores de grau limitado de confiança” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 28) e, assim sendo, os contratos de gestão assumiriam formas apropriadas para se efetivar o controle desses grupos. Em outros termos, esses contratos podem ser definidos como um relacionamento negociado entre os diversos atores do aparelho do Estado e, eventualmente, entre estes e a sociedade civil (SARAVIA, 2005).

A reforma do Estado, concebida em âmbito federal, ainda que tenha sido considerada um “fracasso” no campo da educação, segundo o seu próprio idealizador (BRESSER-PEREIRA, 2009), teve desdobramentos nas unidades subnacionais, em decorrência, especialmente, da migração de técnicos do alto escalão do governo federal para os estados, como ocorreu em Minas Gerais.

Em solo mineiro, os princípios da Nova Gestão Pública passaram a ser incorporados à administração estatal, de forma sistemática, a partir de 2003, com a implementação do programa reformista denominado “Choque de Gestão” (NEVES, 2002), e consolidaram-se, no período de 2011 a 2014, com a implementação da abordagem denominada “Estado em Rede” (ANASTASIA, 2010).

Tendo como referência iniciativas implantadas pelos governos do estado de Minas Gerais no período de 2003 a 2014, examina-se neste texto a tessitura da lógica da governança em rede no âmbito das políticas educacionais direcionadas à educação básica.

Com base em resultados de pesquisa documental que analisou o processo de instituição da agenda contratual na educação mineira, evidenciam-se os delineamentos assumidos na gestão da educação básica no período supracitado, com destaque para a introdução da figura das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs. Antecedendo as menções específicas às iniciativas implementadas na gestão da educação básica em Minas Gerais, são sucintamente referidas indicações da adoção da lógica gerencial,

no âmbito da administração pública, que permitem ilustrar a sua culminância com a instituição da abordagem da governança em rede.

A ADOÇÃO DA ABORDAGEM CONTRATUAL: REFERÊNCIAS AO CONTEXTO NACIONAL

No caso brasileiro, a apropriação da lógica contratual remonta aos anos de 1980, sendo a Rede Ferroviária Federal a primeira a admitir essa forma de gestão. Já em 1991, a então Companhia Estatal Vale do Rio Doce – VALE –, firmou um convênio, denominado “convênio de desempenho”, com o Ministério da Infraestrutura, cujo conteúdo mantinha fortes relações com os contratos de gestão. Em uma etapa posterior, a mesma VALE negociou esses convênios de desempenho com suas subsidiárias. Também a Rede Sarah de Hospitais de Reabilitação está entre as primeiras experiências de contratualização, já que a Lei n° 8.246, de 22 de outubro de 1991, autorizou a instituição do Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais que, no mesmo ano, celebrou contrato de gestão com o Ministério da Saúde. Ao que tudo indica, essa lei, que cria a Rede Sarah, antecipou alguns importantes pontos da Lei n° 9.637, de 15 de maio de 1998, que trata da qualificação das Organizações Sociais.

Em maio daquele mesmo ano o governo Collor instituiu o Programa de Gestão de Empresas Estatais, por meio do Decreto n° 137, de 27 de maio de 1991, com o objetivo de promover a eficiência e a competitividade das empresas estatais, incorporando, para tal, os contratos de gestão. Na verdade, o Decreto n° 137/91 veio ampliar o conteúdo de outro, o Decreto de 1° de fevereiro de 1991, que criava, no âmbito do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, o Comitê de Controle das Empresas Estatais (CCE), com a atribuição de compatibilizar decisões setoriais relativas às empresas estatais com a política macroeconômica.

Embora o Tribunal de Contas, àquela altura, tenha manifestado preocupação, não sem razão, com a possibilidade de os contratos de gestão virem a inviabilizar o controle exercido por este órgão, no período de 1994 a 1996 a Petrobrás celebrou seu contrato de gestão com a União, por meio do Decreto n° 1.050, de 28 de janeiro de 1994, no qual foram estabelecidas as condições para a contratualização. Por meio também desse decreto, à Petrobrás foi delegada a possibilidade de celebrar contratos com as suas subsidiárias, “[...] mediante a celebração de contratos individuais de gestão, pelos quais a PETROBRÁS ficará responsável, perante a União, pela fiscalização, avaliação e recomendações de ações corretivas” (BRASIL, 1994).

Em sintonia com o modelo adotado pela PETROBRÁS, outros contratos de gestão foram assinados ao longo do tempo, no âmbito federal, entre o poder público e seus órgãos e entidades de direito público e privado ou entre o poder público e entidades da sociedade civil.

Os contratos de gestão passaram, então, a ser considerados como uma possibilidade de lidar com os problemas da gestão pública, à medida que viabilizariam o estabelecimento de objetivos estratégicos e metas a serem atingidas pela instituição em determinado período de tempo, assim como os indicadores neles especificados permitiriam mensurar seu desempenho na consecução dos compromissos pactuados com as Agências Executivas, as Reguladoras e com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs.

Esses formatos organizacionais passam a figurar no cenário brasileiro sustentados pelo PDRAE, que delineia o aparelho estatal em i) um núcleo estratégico, que corresponde à área que define as leis e as políticas públicas e cobra seu cumprimento; ii) um setor de atividades exclusivas no qual são prestados serviços que só o Estado pode realizar; iii) uma esfera de serviços não exclusivos que diz respeito ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas e iv) um campo de produção de bens e serviços para o mercado, que corresponde à área de atuação das empresas, sendo caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no Estado como os setores de infraestrutura (BRASIL, 1995).

Com essa organização, os contratos de gestão possibilitariam vincular ministérios ou secretarias responsáveis pela formulação de políticas públicas a prestadores de serviços públicos, esperando, com isso, melhorar a qualidade dos serviços.

Se, por um lado, autores como Pacheco (2004, 2010) e Bresser-Pereira (2006) acreditam nos ganhos do contratualismo, outros, como Abrucio (2006) e Torres (2007)), consideram “problemáticos e, em alguma medida, ingênuos” os novos arranjos institucionais criados no processo de contratualização, tendo em vista o histórico da administração pública brasileira, marcado pelo patrimonialismo, clientelismo e nepotismo (TORRES, 2007, p. 29).

A questão é que a utilização do mecanismo de flexibilidade, principalmente dos recursos humanos, apoiada pelos fautores do contratualismo, é defendida sob o argumento de que a falta de estabilidade favorece os mecanismos de cobrança e produtividade. Entretanto, para Torres (2007) nada justifica a aposta de que os ganhos de produtividade seriam maiores que os riscos de deixar a

administração pública desprotegida “contra os ataques vorazes dos políticos” (TORRES, 2007, p. 28), especialmente no contexto do presidencialismo de coalizão, como é o caso brasileiro.

A utilização da abordagem contratual, enquanto estratégia para redesenhar o modelo de administração pública, disseminou-se, como se disse, por vários países, e os seus matizes podem ser encontrados tanto em territórios industrializados quanto em emergentes; entre países de orientação mais liberal, assim como naqueles de matriz mais trabalhista. Todavia, um ponto de convergência marca as várias tendências de utilização da lógica contratual: a superação do modelo burocrático weberiano e a instituição de um modelo gerencial de administração pública.

A REFORMA ESTATAL MINEIRA: DAS RAZÕES MANIFESTAS

Em 1º de janeiro de 2003, o então governador de Minas Gerais, Aécio Neves, assumiu o governo disposto a reformar o aparelho estatal, reorganizando processos, procedimentos e priorizando atividades, de acordo com o proposto no seu plano de governo “Prosperidade: a face humana do desenvolvimento” (NEVES, 2002).

O principal argumento em favor da reforma pautava-se no déficit orçamentário existente em Minas, desde 1996, segundo Anastasia (2006)¹, e que levava o estado a um delicado quadro fiscal, cujas consequências mais palpáveis encontravam-se na falta de recursos para as despesas, inclusive com a folha de pagamento dos servidores. Associada a essa falta de recursos, ou como consequência dela, constatava-se que a ação governamental experimentava uma crise de legitimidade, em especial junto aos servidores que, diante da conjuntura, se encontravam, supostamente, desestimulados e apáticos em relação ao futuro do Estado.

Esse quadro foi interpretado como decorrente de uma soma de fatores negativos, “todos eles vinculados à noção de uma gestão pública não voltada para os resultados, sem critérios de metas ou de formas de acompanhar o desempenho de órgãos e de servidores, a par de uma grave lacuna no processo estadual de planejamento” (ANASTASIA, 2006, p. 14). Assim, a conclusão a que se chegou foi que seria preciso introduzir novos mecanismos de gestão no aparelho estatal, um conjunto de medidas de rápido impacto “para modificar, de uma vez, o padrão de comportamento da Administração Estadual” (ANASTASIA, 2006, p. 14). Seria necessário um “choque de gestão”

nas estruturas administrativas que possibilitasse racionalizar gastos, além de monitorar e avaliar mais eficazmente as ações e resultados das intervenções governamentais.

A tônica reformista que passou, então, a fundamentar o ideário mineiro projetou no Estado a experiência da reforma administrativa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). O papel do Estado, mais voltado à coordenação e indução de projetos, à institucionalização das parcerias público-privadas, à aposta na capacidade de controle social dos conselhos de política pública são características claras da Reforma Gerencial idealizada e posta em prática pelo ministro Bresser-Pereira, em 1995, passando a compor o modelo gerencial mineiro.

Do ponto de vista do convencimento, as narrativas engendradas pelos reformistas mineiros consistiam, basicamente, em ideias de transformação, modernização, mudança cultural, rompimento com o passado, de modo a não só criar um consenso em torno da reforma proposta, mas, também, neutralizar os discursos contrários ao oficial, baseados na descrença ou mesmo na postura duvidosa dos cidadãos.

A CONSOLIDAÇÃO DA REFORMA GERENCIAL: INICIATIVAS NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

De par com um discurso pautado na necessidade de alterar profundamente as bases do Estado, o governo de Aécio Neves (2003-2010) passou a introduzir uma série de arranjos institucionais de natureza gerencial no interior da administração pública. As condições para essa lógica de gestão começaram a ser construídas, de forma mais sistemática, a partir de 2003, que corresponde ao ano de início de seu primeiro mandato (2003-2006), no âmbito do programa “Choque de Gestão”. Desde então, importantes passos foram dados na reconstrução do aparelho estatal em bases gerenciais.

Entre os mecanismos mobilizados, tem-se a produção de uma série de dispositivos legais que normatizam a reestruturação do desenho do aparelho estatal, a flexibilização das estruturas administrativas e da gestão de recursos humanos, além da introdução e/ou alteração de estratégias situadas na esfera organizacional do Estado.

Para tal, a produção de um conjunto de leis delegadas foi vital para que se alterasse a estrutura administrativa visada pelo Executivo. Por meio da atuação do Executivo como legislador, foram produzidas 130 leis delegadas, que possibilitaram “criar, incorporar, transferir, extinguir e alterar órgãos públicos, incluídos os autônomos ou unidades

da administração direta, bem como modificar a estrutura orgânica das entidades da administração indireta [...]” (MINAS GERAIS, 2002).

No que tange à flexibilização na gestão de recursos humanos, foram criadas condições legais para que novos atores, localizados fora da carreira do Estado, fossem recrutados para compor o quadro estatal, como se deu com a função de analistas educacionais, contratados para atuar nas escolas no âmbito da implementação do Programa de Intervenção Pedagógica – PIP – do governo (TRIPODI, 2014).

O Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública – SIMAVE – também foi reestruturado em relação ao desenho que vigia desde os anos de 1990. Dentro de um arcabouço gerencial-contratualista, tornou-se uma ferramenta mais robusta, à medida que passou a ser vinculado a outros elementos do sistema.

Um deles diz respeito à criação do Currículo Básico Comum – CBC. A partir da padronização curricular, as avaliações em larga escala de rendimento dos alunos passaram a refletir os tópicos curriculares do CBC, o que possibilitou, em um segundo momento, o estabelecimento de um conjunto de metas a serem alcançadas pelas escolas e que se tornaram objeto de pactuação entre o órgão central da educação e as unidades escolares, por meio do contratualismo, denominado, em Minas Gerais, “Acordo de Resultados” (PORTO; SILVEIRA, 2010).

A implicação resultante do alcance ou não das metas contratadas traduz-se, no desenho mineiro, em premiação ou punição do servidor, o que significa o recebimento de um prêmio de produtividade ou a sua demissão, respectivamente; o que foi viabilizado pela EC n° 19/1998, regulamentada, no Estado de Minas Gerais, com a publicação da Lei Complementar n° 71/2003, que dispõe sobre a possibilidade de demissão do servidor público estável, mediante comprovação de insuficiência de desempenho, em processo avaliativo.

Outro aspecto que fez com que o sistema mineiro de avaliação assumisse um lugar central na regulação educacional foi a vinculação dos resultados da avaliação de desempenho dos servidores à progressão da carreira.

Esse lugar privilegiado que a avaliação sistêmica de rendimento dos alunos passou a ocupar na educação estadual mineira contribuiu para que o governo reforçasse o seu poder de regulação e controle central. Entretanto, ao mesmo tempo em que esse Estado passa a reforçar seu poder de controle, via avaliações, ele assume, também, um lugar de regulador da regulação, à medida que o próprio sistema avaliativo passa a regular, em larga medida, as práticas educativas no interior das escolas, cabendo à esfera central controlar o alcance

das metas nos contratos de gestão, cujo componente de maior peso traduz-se, exatamente, no desempenho dos alunos nas avaliações.

Importante assinalar que esses mecanismos, por si só, não pressupõem a vinculação a uma abordagem gerencial, *a priori*. Eles devem, antes, serem pensados num contexto mais amplo sobre o qual incidem outros elementos como tradição política, cultura organizacional e concepções de Estado.

Todavia, se é verdade que os vários mecanismos mobilizados – normativos e administrativos – foram articulados de modo a assentar a gestão pública numa lógica gerencial, cuja matriz reconhece o Estado como o culpado por uma suposta crise estatal (PERONI, 2008), não é menos verdade que o estado mineiro continua a ser o responsável pelo financiamento do ensino médio e parte do ensino fundamental, respondendo por 47% desse último estrato.

Nota-se, portanto, que há dois movimentos na configuração desse modelo adotado por Minas. De um lado, tem-se o Estado ainda garantidor de estratos da educação básica, por meio do financiamento e regulação, via contratos de gestão, com metas pactuadas por escola. De outro, tem-se esse mesmo Estado reordenando suas bases por meio de um movimento “centrífugo” que consiste, basicamente, na dispersão da regulação do centro para a periferia, o que significa pulverizar a regulação estatal para setores externos ao setor público, como as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs.

Embora, à primeira vista, esse duplo movimento (introdução de ferramentas gerenciais e manutenção do financiamento) possa parecer contraditório, ele traz consigo as duas bases necessárias para a consolidação da abordagem gerencial que, no caso mineiro, traduz-se em um modelo de “governança em rede”. (GOLDSMITH; EGGERS, 2006).

A “dispersão”, nesse quadro, não significa a renúncia da regulação por parte do Estado, sobretudo porque “a regulação é a principal ferramenta com que os Estados contam para gerar um ambiente propício a parcerias e induzir resultados esperados” (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1144) mas, também, porque a implementação do modelo de governança em rede, em Minas Gerais, afirma-se em uma base sobre a qual o Estado pulveriza seu poder regulatório para o chamado terceiro setor que depende financeiramente desse mesmo Estado.

Assim sendo, a dispersão não significa o enfraquecimento efetivo do Estado, haja vista que ele continua a controlar as expectativas de resultados por meio de ferramentas gerenciais, como os contratos

de gestão. O que se tem, pois, é um Estado que cria outros locais de regulação, passando, assim, a atuar como o regulador dos novos locais de regulação criados por ele mesmo, constituindo uma metagovernança. (JESSOP, 2003).

A GOVERNANÇA EM REDE

Embora o termo governança há muito seja parte do vocábulo político e científico, sendo utilizado, amiúde, como correspondente de “ato de governar” ou de governação, Rhodes (1996) chama a atenção para o fato de que a popularidade do termo “governança” contrasta com a sua imprecisão que, ao contrário do que se pensa, não é sinônimo de governo. Ao contrário, “governança” significa uma mudança de significado de governo, referindo-se, pois, a um processo de governação ou, ainda, a uma modificação nas condições de ordenação das normas ou dos novos métodos pelos quais uma sociedade é governada (RODHES, 1996). O termo governança, segundo ele, no contexto de rede, é mais amplo que governo, cobrindo atores não governamentais. Nesse sentido, há uma alteração das fronteiras do Estado o que implica a alteração dos limites entre público, privado e o setor de voluntariado, tornando-se, assim, opaca a demarcação dentre essas esferas.

Para autores como Goldsmith e Eggers (2006), a governança em rede justifica-se já que “os problemas tornaram-se tanto mais globais quanto mais locais, à medida que o poder dispersa e os limites (quando existem) tornam-se fluidos”. Assim, “soluções de tamanho único deram lugar a abordagens customizadas, considerando que os intrincados problemas colocados por populações diversas e móveis passaram a desafiar cada vez mais as soluções simplistas” (GOLDSMITH; EGGERS, 2006, p. 21-22).

Ademais, a soberania do Estado que governa em uma perspectiva *top down*, por meio de leis, regras e regulação detalhista, teria perdido seu lugar para novas ideias de governo descentrado, cujas bases estariam vinculadas à interdependência, negociação e confiança. (SØRENSEN; TORFING, 2005).

A ascensão da governança em rede pode ser considerada resultado de, pelo menos, quatro fontes de influência: i) o aumento do uso de empresas privadas e entidades sem fins lucrativos na prestação de serviços e cumprimento de metas de políticas; ii) a crescente tendência de governo coordenado, em que agências governamentais múltiplas se

unem para prestar serviços integrados; iii) a revolução informacional que permite outras formas de colaboração com parceiros externos e iv) a crescente demanda dos cidadãos por maiores opções de serviços governamentais. (GOLDSMITH; EGGERS, 2006).

O “ESTADO EM REDE”: TENDÊNCIAS E IMPASSES DO MODELO MINEIRO

Valendo-se do argumento da diversidade e heterogeneidade das facetas culturais e econômicas do estado mineiro, Antônio Anastasia, então candidato à sucessão de Aécio Neves, para a gestão do governo mineiro de 2011 a 2014, passou a adotar “o conceito de desenvolvimento integrado através de redes, envolvendo a sociedade na busca de soluções regionais para problemas locais”, uma vez que a contemporaneidade exigiria “novas formas de governança através de redes de parcerias com a sociedade civil, poderes políticos nacionais e locais, empresários e entidades de classe”, fazendo com que o cidadão viesse para “dentro do Governo, para atuar de forma partilhada e com base na solidariedade”. (ANASTASIA, 2010, p. 26).

Para que se possa localizar e explicar a ascensão da governança em rede, por meio da construção de parcerias com atores fora da esfera estatal, é necessário um olhar disposto a reconhecer que as estratégias mobilizadas pelo Executivo mineiro vinham sendo tecidas desde 2003, conforme assinala o próprio Anastasia (2010) no seu plano de governo, ao afirmar que as “condições para essa inovação já estão postas” e poderiam ser consideradas “um desdobramento natural da revolução administrativa iniciada por Aécio Neves, que, aprofundada, incrementará a ampla participação da sociedade civil na sua gestão, potencializando assim os impactos nos planos social e econômico”. (ANASTASIA, 2010, p. 26).

Foi a partir, sobretudo, de 2003, que se passou a criar um ambiente propício às parcerias, à medida que, desde então, o Estado vem se apropriando de uma lógica privada para a gestão da coisa pública, por meio da introdução de mecanismo de competição, via utilização da avaliação de rendimento de alunos em larga escala, pelo controle do desempenho das escolas, pelo estabelecimento de um conjunto de metas pactuadas em contratos de gestão, pela premiação ou punição dos seus resultados, pela publicação dos resultados dessas avaliações em placas afixadas em frente às escolas a fim de que, de acordo com o discurso oficial, as famílias pudessem ser informadas sobre a “qualidade” dos estabelecimentos de ensino onde os filhos estudam.

Também as condições legais para consolidar essa lógica da gestão em rede estavam postas à medida que, já em 2003, o Executivo cuidou de normatizar a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs –, no âmbito estadual, com a publicação da Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003, e que foi regulamentada, na gestão de Antônio Anastasia (2011-2014), pelo Decreto Estadual nº 46.020, de 09 de agosto de 2012.

O modelo de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs – foi desenvolvido pelo Conselho da Comunidade Solidária, com o intuito de institucionalizar a ação governamental por meio do setor não estatal, e teve seu marco legal instituído, no âmbito federal, pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.

A normatização do modelo de parceria com as OSCIPs, em Minas, buscou influências tanto no modelo federal de OSCIPs, quanto de Organizações Sociais – OSs –, culminando em um modelo híbrido. (VILHENA; PROSDOCIMI, 2013).

Essa hibridez significa que, em Minas Gerais, ao contrário do desenho federal, o modelo de OSCIP possibilita, a um só tempo, o fomento e a implementação de políticas públicas por meio do terceiro setor, assim como viabiliza a transferência de atividades “não exclusivas” do Estado para as instituições que constituem o setor público não estatal. Outro aspecto que distancia o modelo mineiro do federal é que a qualificação de OSCIP, diferentemente do título de OS do Governo Federal, se dá por ato vinculado, ou seja, se o estatuto da entidade que pleiteia a qualificação atender aos requisitos estipulados pela Lei, é obrigatório à administração conferir-lhe o título.

No caso específico da educação, a presença das parcerias com as organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPs – ficou estabelecido pelo art. 4º, III, quando a Lei nº 14.870/2003 tratou das atividades sociais que serão objeto de parceria:

Art. 4º

Observados o princípio da universalidade e os requisitos instituídos por esta Lei, a qualificação como OSCIP será conferida à pessoa jurídica cujos objetivos sociais consistam na promoção de, pelo menos, uma das seguintes atividades:

[...] III - educação gratuita; [...]. (MINAS GERAIS, 2003b)

Em 2008, porém, com a publicação da Lei nº 17.349/2008, houve uma alteração no dispositivo legal de 2003. O inciso III que designava, de forma genérica, a educação como “educação gratuita”, passou a especificar as modalidades educacionais que estariam sujeitas às OSCIPs, conforme se pode ler no art. 4º, incisos III e XIV.

Art. 4º - Observados o princípio da universalidade e os requisitos instituídos por esta Lei, a qualificação como OSCIP será conferida à pessoa jurídica cujos objetivos sociais consistam na promoção de, pelo menos, uma das seguintes atividades:

[...] III - ensino fundamental ou médio gratuitos;

[...] XIV - ensino profissionalizante ou superior. (MINAS GERAIS, 2008b)

Conforme disposto no art. 23 dessa mesma lei “as OSCIPs poderão executar, parcialmente, atividades e serviços de órgãos e entidades do Poder Executivo, mediante a celebração de termo de parceria, na forma prevista nos arts. 12 e 13 desta Lei” (MINAS GERAIS, 2008b). Quando se articula essa nova redação da Lei nº 14.870/2003 ao disposto no art. 23 aqui reproduzido, nota-se um avanço considerável do *ethos* privado na educação pública, levando à alteração das bases do Estado, reconfigurando mesmo o seu papel, à medida que se abre a possibilidade para a oferta do ensino obrigatório ser efetivado pelo chamado terceiro setor.

O art. 23, pela sua amplitude, passa a permitir que organizações de direito privado assumam setores essenciais do Estado como a educação, podendo levar a área educacional a um processo intenso de privatização. A não delimitação, no artigo, de que “atividades” se está tratando, pode incidir mesmo na oferta dos serviços educacionais, já que na regulação, ao que parece, a presença das OSCIPs já se faz sentir, desde 2006.

Ademais, outra importante questão, no que tange ao campo educacional, está relacionada à possibilidade de contrapartida financeira pelo estudante em algumas modalidades de ensino, como fica evidenciado no art. 6º, incisos V e VII e seu parágrafo único:

Art. 6º:

[...]

V – por promoção gratuita da saúde e do ensino fundamental e médio, a prestação desses serviços realizada pela OSCIP, sem a exigência ao beneficiário da apresentação de contrapartida, doação, ou equivalente;

VI – por promoção do ensino profissionalizante ou superior, a prestação desses serviços realizada pela OSCIP, com recursos próprios ou com recursos gerados pelas próprias beneficiárias, pessoas físicas ou jurídicas;

[...]

Parágrafo único. Na hipótese de a OSCIP celebrar Termo de Parceria para promoção do ensino profissionalizante ou superior, nos termos do inciso VI, e receber recursos públicos para executar suas atividades, o valor repassado pelo Estado deverá ser deduzido do valor cobrado do beneficiário do serviço. (MINAS GERAIS, 2012)

O teor desse decreto, nos incisos e parágrafo mencionados, põe em questão a própria natureza da gratuidade no contexto da

esfera pública e da pública não estatal, o que permite concluir que, no âmbito do terceiro setor, a oferta do ensino público pode não ser, necessariamente, gratuita.

O primeiro termo de parceria mineira com uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP –, na área educacional, foi assinado no final do ano de 2006, ainda na primeira geração do Choque de Gestão, entre a Secretaria de Estado da Educação e a OSCIP Instituto Hartmann Regueira com a finalidade de desenvolver o Projeto “Escolas em Rede” nas unidades escolares estaduais mineiras, de maneira a atender a um dos objetos contratados que é o projeto estruturador “Novos padrões de gestão e Atendimento da Educação Básica” (PINTO; SARAIVA, 2010). Para tal, foram repassados para a OSCIP, de janeiro de 2007 a março de 2009, quando a parceria foi encerrada, valores na ordem de R\$ 21.071.984,14 (SEPLAG, 2014a).

Um dos aspectos que chama a atenção na celebração dessa parceria é o alcance que o parceiro passa a ter dentro da regulação educacional. No caso específico do Instituto Hartmann Regueira, a sua atuação incidiria sobre aspectos operacionais, mas, também, sobre aspectos pedagógicos. As razões manifestas para a celebração da parceria encontram-se no anexo IV do termo de parceria, no qual a presença da OSCIP justifica-se “devido à complexidade e dimensão do projeto em atender 3.290 escolas, distribuídas em 853 municípios”, além de que, supostamente, a SEE não teria identificado “em seus quadros profissionais conformação específica e em quantidade suficiente para a implementação do projeto” (SEPLAG, 2014a).

As metas expressas no termo de parceria informam que caberia à OSCIP implantar o Sistema de Gestão de Projetos Educacionais – SIGESPE – em todas as escolas estaduais, ou seja, informatizar a administração, conectar todas as escolas estaduais à internet, desenvolver e disponibilizar na internet o Centro de Referência Virtual do Professor – CRV – e lançar todos os dados das escolas no sistema integrado. Já a segunda meta contratada com o Instituto Hartmann Regueira tem implicações que ultrapassam a questão operacional, alcançando a área pedagógica e, em alguma medida, chegando à sala de aula, via CRV.

Basicamente, o Centro de Referência Virtual é um sítio mantido pela Secretaria de Estado da Educação “com a finalidade de aprimorar a ação pedagógica de seus professores, por meio da oferta de múltiplos recursos, desde as propostas curriculares até material de pesquisa e uso em sala de aula, passando por palestras e cursos” (SEPLAG, 2014a).

A atuação da OSCIP, além de envolver a elaboração de relatórios de monitoramento sobre o acesso ao CRV pelos profissionais

da educação, se estende à preparação de “orientações pedagógicas”, que significa, de acordo com o termo de parceria, “explicar o que ensinar, como e porque, quais as condições para ensinar e como avaliar o aprendizado”, a partir de determinado tópico do Currículo Básico Comum – CBC. Na mesma direção, cabe à OSCIP elaborar “roteiros de atividades”, que são, como sugere o nome, “atividades pedagógicas a serem desenvolvidas em sala de aula” e, por fim, o Instituto deve, ainda, organizar, “módulos didáticos de apoio à atividade docente”, que, segundo o termo de parceria, consistem em atividades complementares aos livros didáticos no atendimento de questões específicas de cada disciplina indicada no CBC (SEPLAG, 2014a).

Cabe sublinhar que essa OSCIP, embora tenha nascido, supostamente, da relação da sua fundadora com a área educacional, na medida em que ela voluntariava como terapeuta de famílias em uma escola da rede municipal de Belo Horizonte, a sua área de atuação, conforme apresentado no sítio do Instituto Hartmann Regueira, não está relacionada às questões curriculares, didáticas ou de ensino. De acordo com o sítio, as principais áreas de atuação do Instituto são: “Fortalecimento da gestão no Terceiro Setor, capacitação, desenvolvimento de plataformas tecnológicas para gestão de projetos, consultoria e prestação de serviços em empreendimentos sociais” (IHR, 2014), orientando suas ações

[...] por uma premissa: simplificar temas complexos, dando apoio a ideias e iniciativas existentes, integrando e articulando atores, para que sonhos, ideias e iniciativas possam tornar-se realidade e possam dar saltos quantitativos e qualitativos para os parceiros envolvidos e para a sociedade como um todo. (IHR, 2014)

Até julho de 2014, 64 OSCIPs estavam qualificadas para firmar termos de parcerias com o governo. Dentre elas, 12 vinculavam-se ao desenvolvimento de atividades ligadas à educação, seja na esfera do ensino profissionalizante e superior ou na do ensino fundamental e médio, incluindo, aí, o Instituto Hartmann, que já havia encerrado o seu primeiro termo de parceria com a SEE e passado por nova qualificação (SEPLAG, 2014b).

Em relação às OSCIPs que já obtiveram o financiamento público, chama atenção a parceria firmada entre a Fundação TV Minas Cultural e Educativa, do governo, com a OSCIP Associação de Desenvolvimento da Radiodifusão de Minas Gerais – ADTV –, para a qual havia sido repassado, até o segundo semestre de 2014, o valor de quase R\$ 150.000.000,00, o que configura um valor maior do que o orçamento de algumas secretarias de Estado (SEPLAG, 2014b).

Nas parcerias vigentes chama, ainda, atenção a capacidade democrática da atuação das entidades do terceiro setor, entendida aqui como as formas de controle das OSCIPs, pela sociedade, exercidas formalmente por meio de conselhos. A aposta dos fautores do “terceiro setor” em relação à “consciência de que na esfera pública não-estatal não só se produzem bens ou serviços, mas sim que se defendem valores coletivos, obrigaria a recriar os cidadãos, como corpo político para o exercício do controle social”, precisa ser, no mínimo, relativizada (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 29).

Não se pode menosprezar, evidentemente, o fato de que o desenho da política mineira de OSCIPs abriu canais de participação e diálogo com a sociedade por meio do reconhecimento da importância dos conselhos nesse tipo de arranjo institucional. Prova disso é a previsão de conselhos de política pública na regulamentação das OSCIPs. Contudo, também não se pode desconsiderar o fato de que uma mudança cultural não se dá *pari passu* à instituição de um marco regulatório.

É nesse sentido que se insere a discussão da efetividade dos mecanismos de controle e participação viabilizados pela política. Ao se examinar essas parcerias vigentes no estado de Minas Gerais percebe-se que já haviam sido repassados, até julho de 2014, quase 120 milhões de reais para organizações da sociedade civil que não apresentam conselho de política pública ativo ou não têm um conselho constituído, como são os casos do Instituto Elo, Movimento Donas de Casa e Consumidores de Minas Gerais e Instituto Qualidade Minas, respectivamente (SEPLAG, 2014b).

Mesmo no caso das OSCIPs, cujas áreas de atuação têm conselhos formados, a análise dos relatórios de acompanhamento e avaliação das parcerias sugere que o controle que se teria exercido é frágil e embrionário, em relação à prestação de contas das entidades parceiras.

É exemplar nesse sentido o 7º Relatório da Comissão de Avaliação do Termo de Parceria celebrado entre a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais e a OSCIP – Instituto Hartmann Regueira. A comissão avaliadora dessa parceria formada, dentre outros membros, por um representante do Conselho Estadual de Educação, no final do documento, ao se apresentar as conclusões sobre “as despesas e receitas incorridas no período”, declara ter observado os demonstrativos reproduzidos pela OSCIP, assim como as notas explicativas e conclui que “aparentemente, os gastos estão coerentes com as ações realizadas neste período avaliatório”, razão esta que fez com a que Comissão não solicitasse “a apresentação de comprovantes sobre os gastos do período. Mas tendo em vista que a OSCIP os disponibiliza para consulta na sede da entidade, a Comissão

sugere que o supervisor faça a conferência desses documentos” (MINAS GERAIS, 2008a, p. 18).

A presença do Conselho Estadual de Educação e a sua atuação (ou não atuação) na observância da prestação de contas da verba pública repassada à OSCIP sugerem que a existência dos conselhos de política pública, por si só, embora de incontestável relevância numa perspectiva de gestão democrática, não implica na efetividade do controle e da *accountability*, como defendem os fautores da Nova Gestão Pública.

A IGUALDADE E SEUS IMPASSES NA INTERAÇÃO COM A GOVERNANÇA EM REDE

O debate em torno do terceiro setor frequentemente é realizado, por parte dos seus defensores, sob o argumento da suposta superação da polaridade entre Estado e mercado. Contudo, um olhar mais atento aos limites entre esses dois polos, no contexto do setor público não estatal, aponta não para essa superação, pretensamente evocada, mas, antes, para a mistificação das fronteiras entre o Estado e mercado, haja vista que, nesse tipo de lógica regulatória, mantém-se, de um lado, a intervenção do Estado, afinal, é, por meio dela, que se garante o funcionamento do “mercado educacional” (DALE, 1994), via financiamento, sobretudo. Por outro lado, à medida que a intervenção estatal se efetiva na interação com a esfera privada, esta exige uma redefinição daquela, implicando, com isso, a adoção de estratégias de mercado.

A própria definição utilizada por Bresser-Pereira, no PDRAE (1995), que concebe a transferência de recursos do setor público para entidades da sociedade civil como “publicização”, já aponta para essa mistificação, à medida que busca uma identificação do público não estatal com o setor público, ao mesmo tempo em que se assiste à retirada do Estado das suas funções públicas, deixando que estratégias de mercado, como a competição, passem a regular os serviços sociais oferecidos ao cidadão.

Há que se considerar, ainda, que a abertura da possibilidade de oferta da educação pública por meio de parcerias com as OSCIPs estabelece novos formatos de concorrência, uma vez que extrapola os marcos inter e intraescolares, materializando-se, também, entre organizações da sociedade civil legalmente habilitadas para oferecer serviço educacional. Levando em conta os limites e fragilidades das formas de controle democrático evidenciados na avaliação e acompanhamento da parceria do governo do Estado com o Instituto Hartmann Regueira, no setor educacional, podem ser temerosos os efeitos dessa modalidade concorrencial no sentido de intensificar o fator desigualdade.

É nesse sentido que Cury (2008), de modo acertado, lembra que, infelizmente, como a distribuição igualitária dos bens educacionais nem sempre fica garantida a partir das vontades individuais ou do sistema contratual de mercado, só a intervenção de um poder maior, que é a do Estado, poderia “fazer desse bem um ponto de partida inicial, um bem público, um bem comum, para efeito de uma igualdade de condições”. (CURY, 2008, p. 24). Em outros termos, a questão das diferenças pressupõe ações públicas operando de modo a reduzir as desigualdades e, nesse caso, caberia ao Estado ocupar a centralidade da ação. Contudo, num contexto de fragilização das fronteiras entre público e privado, predominante na lógica da governança em rede, se é verdadeiro o pressuposto de que o Estado não se retira da cena educacional, também não é menos verdade que as suas funções são redefinidas, levando, dentre outros, a uma radicalização da colaboração da sociedade, expressa no art. 205 da Constituição e lida, ao que tudo indica, sob a ótica do liberalismo econômico, como a instituição das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

A CIDADANIA² E SUAS CONTRADIÇÕES NA LÓGICA DA GOVERNANÇA EM REDE

Depois de submeter a exame a noção de igualdade na interação com uma lógica gerencial, alguns aspectos da cidadania, enquanto valor público e os impasses que parecem existir em torno da sua concepção num modelo de governança em rede, merecem uma breve consideração.

O primeiro aspecto relaciona-se à concepção de cidadania vinculada ao desenvolvimento de estratégias que visam ao *empowerment* do cidadão, que, no caso educacional, corresponderia aos pais dos alunos, assumindo a condição de titulares do direito à educação, em nome dos filhos.

Considerando que a consolidação do modelo gerencial desemboca, em Minas Gerais, na governança em rede e que um dos braços da rede mineira é a presença da sociedade civil, via OSCIPs, acredita-se que as estratégias mobilizadas pelo poder estatal com o *empowerment* do cidadão visa à construção de um modelo de encorajamento de escolha pelos pais, o que se encontra em plena sintonia com o ideário de mercado, segundo o qual a qualidade seria, supostamente, garantida com a maximização do cenário das escolhas individuais.

Estratégias mobilizadas em Minas, a partir de 2003, como a criação do “Dia ‘D’ – Toda a comunidade participando”, a exposição de placas com notas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em frente às escolas e a oferta de serviços educacionais por meio de OSCIPs parecem criar o “enquadramento

essencial” para que se torne possível “a introdução da escolha como uma característica-chave subjacente à promoção de um mercado educativo [...]” (DALE, 1994, p. 117).

Levando em consideração que os elementos necessários à operacionalização de uma lógica de mercado em que o cidadão/cliente atue são, basicamente, o acesso à informação sobre o produto e sobre sua suposta qualidade e a presença de uma gama variada de fornecedores desse produto que, também supostamente, garantiria a sustentação da qualidade, parece legítimo considerar que a mobilização dos pais, pelo governo mineiro, na perspectiva de um estado gerencial consolidado pela governança em rede, visa alcançar o elemento central desse processo que é o aluno, o potencial consumidor, por meio de seus pais.

Enfatiza-se, contudo, que as questões aqui apontadas quanto à presença dos pais na escola, bem como o acesso à informação dos resultados do rendimento dos filhos, não podem ser lidas, erroneamente, como negação à pauta da democratização, há muito reivindicada como necessária à efetivação da qualidade da educação. Antes, o que se discute são os contornos que parecem assumir dimensões importantes do debate educacional que são a participação das famílias na vida escolar dos filhos e a avaliação enquanto instrumento que subsidia a tomada de decisões, no contexto de uma reforma gerencial.

Outro aspecto relacionado à capacidade (ou não) de um estado gerencial em rede concretizar valores públicos de cidadania situa-se na própria concepção de solidariedade subjacente a essa lógica de governança.

Ao tratar da forma de gestão, no seu plano de governo, Anastasia (2010) explica que o estado de Minas “passará a atuar de forma transversal, estabelecendo laços com diversos setores da sociedade civil, no sentido de solucionar problemas e propor estratégias personalizadas de desenvolvimento social e econômico para as regiões do Estado” e, para isso, segundo o ex-governador, seria necessário “trazer o cidadão para dentro do Governo, para atuar de forma compartilhada e com base na solidariedade” (ANASTASIA, 2010, p. 26).

Há, pelo menos, dois aspectos no discurso de Anastasia (2010) que possibilitam apreender os contornos que a noção de solidariedade parece assumir na lógica de uma governança em rede. Um deles refere-se à centralidade dada à sociedade civil e o outro à escolha da solidariedade como lógica operatória de mobilização dessa mesma sociedade civil.

Tem se assistido, ao longo dos anos, um movimento crescente nas mídias e nos discursos governamentais no sentido de se fortalecer os ideais de solidariedade e de voluntariado nos cidadãos. Projetos como “Amigos da Escola”³ no campo educacional, e “Rede de

Vizinhos Protegidos”⁴, na segurança pública, são dois exemplos dessa prática que, ao que tudo indica, tem ganhado espaço e adesão no debate de uma suposta corresponsabilidade cidadã.

Convém notar que esse marco solidário coincide com o discurso do redimensionamento do lugar do Estado na provisão de serviços sociais e caminha na direção da tese defendida por Bresser-Pereira, na defesa do chamado “público não estatal”. À centralidade que passa a ocupar o “terceiro setor”, como suposta alternativa entre a polaridade Estado-Mercado, corresponderá a noção de solidariedade que, na visão liberal econômica, seria a responsável por responder às demandas do cidadão nas suas diferenças, ao propor estratégias personalizadas. Além disso, outra “vantagem” do terceiro setor estaria, supostamente, na sua capacidade de estimular a participação social e o civismo.

Todavia, tanto a “personalização” das demandas do cidadão quanto à participação social, que se afiguram como justificativas no discurso da defesa do terceiro setor, inserem-se numa concepção particularista e concessiva de solidariedade e não como um princípio universalista, resultado da conquista de direitos de uma sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma estatal que se consolida em Minas Gerais, a partir de 2011, mas que começa a se delinear a partir de 2003, guarda importantes pontos de contato com o desenho reformista federal, implementado a partir de 1995, no contexto do MARE.

Com o apoio de atores do alto escalão que atuaram no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso e que migraram para as unidades subnacionais, a partir de 2003, o estado de Minas Gerais implementa uma lógica de administração gerencial, consolidando-a com a abordagem da governança em rede.

A uniformização do currículo estadual, a reformulação do sistema avaliativo, deixando-o mais robusto no sentido de medir a *performance* dos alunos censitariamente, a definição de um sistema de metas, apoiado na premiação e/ou punição dos professores, a formalização de contratos de gestão com as escolas, a publicação do IDEB de cada escola em local visível e a mobilização dos pais na busca de soluções para os problemas apontados pelas avaliações sistêmicas de rendimento de aluno foram importantes ferramentas mobilizadas pelo movimento reformista que viabilizaram a introdução da lógica de governança em rede, na área educacional, via OSCIPs.

Nessa perspectiva, a atividade regulatória passa a situar-se na lógica de formalização de parcerias com atores externos ao aparelho

estatal como a sociedade civil, empresários e organizações sem fins lucrativos, fundamentada na atuação de forma partilhada, com base em uma concepção individualizada e concessiva de solidariedade.

A possibilidade de oferta da educação básica pelo setor público não estatal pode ser considerada um significativo avanço do *ethos* privado no campo educacional que redefine, assim, as funções do Estado e, por isso mesmo, altera o contrato social entre este e a educação.

O exame da lógica de gestão mineira permite afirmar que os elementos necessários à implementação de uma governança em rede, consolidando a abordagem gerencial, podem ser entendidos como essenciais à constituição de um mercado educacional (DALE, 1994). O acesso à informação sobre um produto (escolas), sobre sua suposta qualidade (resultado de avaliações de rendimento de alunos e placas com IDEB) e a presença de uma gama variada de fornecedores desse produto (OSCIPs) compõem o cenário “ideal” para a operacionalização de uma lógica de mercado, cuja estruturação não prescinde da instância estatal enquanto mantenedora, via financiamento.

Contudo, quando a intervenção estatal se dá por meio da interação com uma lógica de mercado, não é somente o financiamento que está em questão. Essa interação faz com que a esfera privada acabe exigindo que o Estado redefina seu modo de atuação, suspendendo, assim, as fronteiras entre público e privado e produzindo tensões para a consolidação de valores públicos como igualdade e cidadania.

Nesse sentido, e por fim, cabe assinalar que a consolidação do modelo gerencial mineiro que se efetiva com a governança em rede, tendo como um dos seus braços a presença da sociedade civil, via OSCIPs, visa à implementação de uma lógica de gestão pautada pelo encorajamento da escolha do serviço educacional pelos pais, ou, em outros termos, à instituição da Teoria da Escolha Pública (BUCHANAN, 2003), o que se encontra em plena sintonia com o ideário de mercado, segundo o qual a qualidade seria supostamente garantida pela maximização do cenário de escolhas individuais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; GAETANI, Francisco. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: **Seminário Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados**. Brasília: CONSAD: FUNDAP, 2006.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA; Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 173-199.

ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. Antecedentes e origem do choque de gestão. In:

VILHENA, Renata *et al.* **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas de gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 14-17.

_____. **Minas de todos os mineiros**: as redes sociais de desenvolvimento integrado. Plano de governo 2011-2014. Belo Horizonte, 2010.

_____. Presidência da República. Decreto de 1º de Fevereiro de 1991. Cria o Comitê de Controle das Empresas Estatais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1991a. [decreto sem número].

_____. Decreto nº 137, de 27 de maio de 1991. Presidência da República. Institui o Programa de Gestão das Empresas Estatais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1991b.

_____. Presidência da República. Lei nº 8.246, de 22 de outubro de 1991. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1991c.

_____. Presidência da República. Decreto nº 1.050, de 27 de Janeiro de 1994. Dispõe sobre o contrato de gestão para o Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás) e suas subsidiárias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1994.

_____. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. **Câmara da Reforma do Estado**, Brasília, 1995.

_____. Presidência da República. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 15-47.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. In: MEDEIROS, Paulo César; LEVY, Evelyn (Org.). **Novos caminhos da gestão pública**: olhares e dilemas. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2009. p. 3-44.

_____. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 173-199.

BUCHANAN, James M. Public choice: politics without romance. **Policy, the quarterly review of The Centre for Independent Studies**. Spring, 2003. Disponível em: <<http://www.cis.org.au/publications/policy-magazine/article/2379-feature-public-choice-politicswithout-romance>>. Acesso em: 14 ago. 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Um novo movimento da educação privada. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.). **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã Editora, 2008. p. 17-25.

DALE, Roger. A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. **Educação, Sociedade e Culturas**, Porto, v. 2, n. 12, p. 109-139, jun. 1994.

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, Willian D. **Governar em rede**: o novo formato do setor público. Brasília: ENAP, 2006.

HOOD, Christopher; JACKSON, Michael W. **Administrative Argument**. Alder shot: Dartmouth Publishing Company, 1991.

INSTITUTO HARTMANN REGUEIRA – IHR. Disponível em: <<http://www.institutohr.org.br/>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

JESSOP, Bob. **The future of the Capitalist State**. Cambridge: Polity Press, 2003.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MINAS GERAIS. Resolução nº 5.210, de 12 de dezembro de 2002. Delega ao governador do Estado atribuição para elaborar leis destinadas a alterar a estrutura da administração direta e indireta do poder executivo, nos termos que especifica. **Diário do Legislativo**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

_____. Lei Complementar nº 71, de 30 de julho de 2003. Institui a avaliação periódica de desempenho individual, disciplina a perda de cargo público e de função pública por insuficiência de desempenho do servidor público estável e do detentor de função pública na Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Belo Horizonte, 2003a.

_____. Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP – e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Belo Horizonte, 2003b.

_____. 7º Relatório da Comissão de Avaliação (CA) do Termo de Parceria celebrado entre a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais e a OSCIP Instituto Hartmann Regueira. **Secretaria de Estado da Educação**, Belo Horizonte, 2008a.

_____. Lei nº 17.349, de 17 de janeiro de 2008. Altera a Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP. **Diário Oficial do Estado**, Belo Horizonte, 2008b.

_____. Decreto nº 46020, de 09 de agosto de 2012. Regulamenta a Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, institui e disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Belo Horizonte, 2012.

_____. Ofício Circular nº 01/2013. Instalação das Placas IDEB nas escolas. Secretaria de Estado da Educação, Belo Horizonte, 2013.

NEVES, Aécio. **Prosperidade: a face humana do desenvolvimento**. Plano de Governo 2003-2006. Coligação Minas Unida, 2002.

PACHECO, Regina Sílvia. Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional. In: IX CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2004, Madrid. **Anais...** Madrid: DEL CLAD, 2004, p. 2-5.

_____. A agenda da nova gestão pública. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Luiz Fernando; PACHECO, Regina Sílvia. (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 183-218.

PERONI, Vera. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.). **Público e privado na educação: novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã Editora, 2008. p. 111-127.

PINTO, Vanessa G.; SARAIVA, João Antonio F. Gestão por resultados na educação: monitoramento e avaliação de projetos educacionais. In: GUIMARÃES, Tadeu B.; PORDEUS, Iran A.; CAMPOS, Eder S. A. (Org.). **Estado para resultados**. Minas Gerais: Editora UFMG, 2010. p. 113-134.

PORTO, Claudio A. de Figueiredo; SILVEIRA, José Paulo. O planejamento e a gestão estratégica e sua função em Minas Gerais. In: GUIMARÃES, Tadeu B.; PORDEUS, Iran

A.; CAMPOS, Eder S. A. (Org.). **Estado para resultados**. Minas Gerais: Editora UFMG, 2010. p. 13-32.

ROBERTSON, Susan; VERGER, Antoni. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. **Educ. Soc.** Campinas. v. 33, n. 121, p. 1133-1156, out/dez. 2012.

RHODES, R. A. W. The New Governance: governing without government. **Political Studies**, Oxford. vol. 44. p. 652-667, set. 1996.

SARAVIA, Enrique. Contratos de gestão como forma inovadora de controle das organizações estatais. In: X CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. **Anais...** Santiago. DEL CLAD: Santiago, Chile, 2005. p.18-21.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO – SEPLAG (Minas Gerais). **Parcerias com Oscip sem termos de parcerias vigentes**, 2014. Disponível em: <<http://www.seplag.mg.gov.br/parcerias-com-oscip-s/termos-de-parcerias-vigentes>>. Acesso em: 14 ago. 2014a.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO – SEPLAG (Minas Gerais). **Parcerias com Oscips**, 2014. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/parcerias-com-oscip-s>>. Acesso em: 12 ago. 2014b.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO – SEPLAG (Minas Gerais). Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/>>. Acesso em: 1 jun. 2015.

SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob. Making governance networks effective and democratic through metagovernance. **Public Administration**, Roskilde, Denmark, v. 87, n. 2, p. 234-258, jun. 2005.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Agências, contratos e oscips: a experiência pública brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

TRIPODI, Maria do Rosário Figueiredo. **A instituição da agenda contratual na educação mineira: arquitetura de uma reforma**. 2014. 313 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

VILHENA, Renata Maria de Paes; PROSDOCIMI, Eduardo Campos. Modelo mineiro de parcerias com OSCIPS: uma análise comparativa do processo de seleção da entidade apta a firmar Termo de Parceria. In: VI CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2013, Brasília. **Anais...**Brasília: DEL CLAD, 2013. p. 2-28.

NOTAS

¹ Antônio Augusto Junho Anastasia foi reeleito governador do Estado de Minas Gerais (2011-2014) pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB. Foi vice-governador do segundo mandato de Aécio Neves (2007-2010), tendo assumido o governo em março de 2010, em virtude da renúncia do Governador para concorrer ao Senado. Enquanto vice-governador, ele assumiu, também, a Presidência da Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças, criada no âmbito do Programa “Choque de Gestão”. Antônio Anastasia foi, ainda, Secretário Executivo do Ministério do Trabalho do Governo FHC e assessorou Bresser-Pereira na formulação da lei das organizações sociais, no âmbito do PDRAE.

² Está se tomando o conceito de cidadania desenvolvido por Marshall (1967, p. 76) para designar todos “aqueles que são membros integrais de uma comunidade”, sendo, portanto, “iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes” à condição de cidadão.

³ O Programa “Amigos da Escola” foi criado pela Rede Globo de Televisão, em 1999, em parceria com o “Programa Comunidade Solidária”, instituído no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994 a 2002). Um dos objetivos do programa, segundo o discurso dos seus idealizadores, é beneficiar o ensino público através do serviço voluntário.

⁴ O programa “Rede de Vizinhos Protegidos” é organizado e disciplinado pela Polícia Militar de Minas Gerais. A “Rede de Vizinhos Protegidos” teoricamente ajuda os moradores das comunidades, denominadas “Parceiros Protegidos” ou “Câmeras Vivas”, a adotarem estratégias de prevenção, orientados pelos militares, para se protegerem mutuamente, interagindo de forma solidária.

Submetido: 23/07/2016

Aprovado: 30/09/2015

Contato:

Zara Figueiredo Tripodi

Rua Castelo de Alenquer, 192/302 Bairro Castelo

Belo Horizonte | MG | Brasil

CEP 31.330.050

