



Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em

Educação

ISSN: 0104-4036

ensaio@cesgranrio.org.br

Fundação Cesgranrio

Brasil

Duarte de Araújo, Maria Arlete; Pinheiro, Helano Diógenes

Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI
Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, vol. 18, núm. 69, octubre-diciembre, 2010, pp.

647-668

Fundação Cesgranrio

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=399537973002>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI

Maria Arlete Duarte de Araújo*

Helano Diógenes Pinheiro**

Resumo

Este artigo examina os dispositivos do Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) que se articulam a um novo padrão de intervenção do Estado ao tempo em que se mostram sintonizados com o discurso da Nova Gestão Pública. Para tanto, inicialmente tece considerações sobre a crise e reforma do Estado e os novos paradigmas de gestão; em segundo lugar, discute a reforma do Estado brasileiro e suas vinculações com o ideário das reformas em todo o mundo; em terceiro lugar, faz uma avaliação do REUNI estabelecendo as afinidades existentes entre as propostas de reforma do Estado e do sistema educacional e, finalmente, conclui que o REUNI tenta dar respostas à crise do sistema ao tempo em que valoriza a introdução de novos arranjos organizacionais e de mecanismos de gestão para obtenção de mais eficiência no gasto público com a suposição básica de que a contratualização de resultados é a aposta certa para resolver os problemas de expansão do sistema.

Palavras-chave: Nova Gestão Pública. Reforma do Estado. Política Educacional. Eficiência. Contratualização.

State management reform and reverberation on the educational system: an assessment of REUNI

Abstract

This article analyzes the mechanisms of the Program of Support for the Restructuring and Expansion of Brazilian Federal Universities (REUNI) that are linked to a new pattern of intervention from the State as they show to be in tune

* Doutora em Administração de Empresas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, SP; Prof. Titular da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

E-mail: arletearaudo@natal.digi.com.br

** Doutorando na UFRN; Prof. Assistente da Universidade Estadual do Piauí.

E-mail: helanodp@yahoo.com.br

with the discourse of the New Public Management. For so, the article, firstly, makes comments on the crisis and reform of the State and the new management paradigms; secondly, it discusses the reform of the Brazilian State and its bonds with the ideals of reform worldwide; thirdly, it assesses REUNI, establishing common points between the approaches of the reform of the State and the educational system and, finally, it concludes that REUNI tries to give answers to the crisis in the system as it values the introduction of new organizational arrangements and management mechanisms so as to obtain more efficiency concerning public expenses with the basic assumption that contractualizing results is the right path to solving the problems of expansion of the system.

Keywords: New Public Management. State Reform. Educational Policies. Efficiency. Contractualization.

Reforma gerencial del estado y rebatimientos en el sistema educacional: un examen del REUNI

Resumen

Este artículo examina los dispositivos del Plan de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales de Brasil (REUNI) que se articulan a un nuevo patrón de intervención del Estado al mismo tiempo en que se muestran sintonizados con el discurso de la Nueva Gestión Pública. Con tal objeto, inicialmente teje consideraciones sobre la crisis y reforma del Estado y los nuevos paradigmas de gestión; en segundo lugar, discute la reforma del Estado Brasileño y sus vinculaciones con el ideario de las reformas en todo el mundo; en tercer lugar, evalúa el REUNI estableciendo las afinidades existentes entre las propuestas de la reforma del Estado y del sistema educacional. Finalmente, concluye que el REUNI trata de dar respuestas a la crisis del sistema al mismo tiempo que valoriza la introducción de nuevos arreglos organizacionales y de mecanismos de gestión para la obtención de más eficiencia en el gasto público por creer que la contractualización de los resultados es la apuesta correcta para resolver los problemas de expansión del sistema.

Palabras clave: Nueva Gestión Pública. Reforma del estado. Política educacional. Eficiencia. Contractualización.

A partir dos anos 1990, como consequência do triunfo das propostas de reforma do Estado centradas nas ideias da Nova Gestão Pública (NGP), em quase todos os países do mundo, tornou-se comum a reforma para os sistemas educacionais com o objetivo de reorientar os seus serviços em conformidade com novas formas de gestão que têm como foco central o controle de gastos e melhoria da eficiência, a introdução de mecanismos centrados na busca de eficácia, produtividade e controle de custos, foco nos resultados em lugar de insumos, padrões de desempenho e medidas de qualidade.

As distintas propostas de reformas dos sistemas de educação articulam-se de forma estreita com a reforma do Estado pois não se limitam a apontar vários problemas de fato presentes no campo setorial, mas a mudar o padrão de atuação do Estado na provisão de serviços públicos, na medida em a reestruturação do mix público/privado e a introdução de mecanismos de gestão inspirados na iniciativa privada para os serviços públicos, dominam a agenda de discussões.

No Brasil a agenda de reformas no sistema educacional não tem ficado imune às influências das ideias de inovação, flexibilidade e de novos arranjos organizacionais que têm ocupado um espaço enorme na discussão de reforma do Estado.

Nesse contexto, dada a sua importância para o sistema de ensino superior, o objetivo deste artigo é examinar os dispositivos do Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), que de forma direta ou indireta se articulam a um novo padrão de intervenção do Estado ao tempo em que se mostram sintonizados com o discurso da NGP.

Para tanto, inicialmente tece breves considerações sobre a crise e reforma do Estado e os novos paradigmas de gestão com o objetivo de contextualizar a discussão sobre as reformas nos sistemas educacionais; em segundo lugar, discute a reforma do Estado brasileiro procurando estabelecer as suas vinculações com o ideário das reformas em todo o mundo; em terceiro lugar, faz uma avaliação do REUNI estabelecendo as afinidades existentes entre as propostas de reforma do Estado e as propostas de reforma do sistema educacional e, finalmente, tece breves conclusões sobre o REUNI com a clara compreensão de que dado o seu curto tempo de existência não é possível fazer, ainda, uma análise mais exaustiva sobre a sua capacidade de inverter, de forma consistente, a lógica de funcionamento das instituições federais de ensino superior.

Breves considerações sobre a crise e reforma do Estado e os novos paradigmas da gestão pública

Em vários países desenvolvidos e em desenvolvimento, emergiram várias propostas de reforma do Estado a partir das três últimas décadas, resultantes da compreensão de que o Estado, em sua configuração atual, era incapaz de dar conta das inúmeras demandas que uma sociedade, cada vez mais complexa, em um mundo globalizado, exigia. Se havia um consenso em relação a este ponto, nem sempre havia consenso sobre as causas geradoras dessa incapacidade.

Entre os principais gargalos que caracterizavam a crise do Estado pode-se elencar a crise fiscal que ocasionava dificuldades de financiamento do *deficit* público, expansão das estruturas governamentais, internacionalização dos mercados, paralisação do crescimento da economia, novas formas de cooperação com outros atores

e organizações, pressão por democratização, demandas dos cidadãos não atendidas tanto em termos de qualidade como de quantidade, reestruturação do sistema produtivo com a adoção de novas tecnologias, redução do poder de intervenção do Estado dado à volatilização dos capitais, ineficiência na gestão dos serviços públicos, debilitamento do papel regulador do Estado, pressão dos grupos empresariais por maior volume de investimentos (MARTIN, 2003; ABRUCIO, 1998; COSTA, 2003; MARINI, 2002; NOGUEIRA, 1999; ORMOND; TOFFLER, 1999; CLAD, 1998).

Não é diferente a interpretação do Banco Mundial (WORLD BANK, 1997) ao situar a crise do Estado na incapacidade do mesmo em dar respostas a um conjunto de pressões – Estado de Bem-Estar hipertrofiado nos países mais desenvolvidos versus aumento das demandas dos cidadãos, crise fiscal, exigência de maior transparéncia nas práticas dos governos pelos mercados e cidadãos, clamor de maior eficácia em muitos países em desenvolvimento em que o Estado sequer proporciona os bens públicos fundamentais.

O questionamento do êxito do Estado de Bem-Estar nos países desenvolvidos, impulsionado pela dinâmica da inovação tecnológica e das exigências dos usuários em termos de qualidade como de novos produtos e/ou serviços, fez redescobrir o mercado como agente de alocação dos recursos e recolocar no centro do debate a necessidade de redefinir o papel do Estado. Nesta redefinição tornava-se claro que em função das mudanças sociais, tecnológicas, econômicas, políticas e culturais, a forma atual de atuação do Estado não era capaz de processar as demandas sempre crescentes dos cidadãos. O questionamento da sociedade do bem-estar produzida pela crescente dificuldade dos estados para continuar financiando o gasto público que crescia continuamente colocava na ordem do dia a discussão sobre tamanho e funções que o Estado devia assumir.

Todos esses fatores afetaram diretamente a organização das burocracias públicas, exigindo portanto uma redefinição do papel do Estado que precisava lidar com menos recursos e aumentar a eficiência governamental. Ou seja, independentemente do estágio de crescimento do país, a necessidade de rediscutir o papel do Estado para torná-lo mais eficiente e eficaz e reduzir a brecha sempre crescente entre o que se espera do Estado e sua capacidade de resposta era um imperativo da crise. A eficiência tornava-se assim referência máxima para a ação do Estado e um valor inquestionável para solução de todos os problemas. A eficiência do Estado daria segurança aos investimentos, ao funcionamento dos mercados, combateria os desperdícios, melhoraria a qualidade dos bens e serviços e facilitaria a governabilidade (BERRONES, 2001).

Com a aceitação desse valor tornava-se inevitável a pergunta fundamental sobre as tarefas essenciais que o Estado devia realizar: o que pode ou não fazer o governo e como deve gerenciar o seu desempenho?

Esta questão era central em todas as interpretações sobre a crise do Estado e, apesar de divergências pontuais ou contextuais, em todos os discursos se colocava a imperiosa necessidade de reformar o Estado para que o mesmo se tornasse menor, mais ágil, flexível e eficiente no atendimento às suas inúmeras demandas.

Tratava-se não apenas de melhorar a racionalidade instrumental do funcionamento do aparelho estatal mas uma mudança do papel, dos atores, de poder, de habilidades e competências. Para Diniz (2001), trata-se de uma revalorização da capacidade de ação estatal como um pré-requisito do êxito dos governos na administração de situações de crise e transição.

Agora, a ideia era reconstituir o Estado como um agente capaz de satisfazer as demandas por bens e serviços básicos de forma eficaz, de garantir o bom funcionamento dos mercados e de reduzir a ineficiência na alocação de recursos e eliminar os problemas de corrupção e clientelismo que afetam o desempenho econômico (POPIK, 1998; PARAMIO, 2002, 2004; ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

Tratava-se pois de reduzir, compartilhando do pensamento de Oszlak (2004), o *deficit* de capacidade institucional, conceito aplicado por muitos anos pelo Banco Mundial para formular os componentes de fortalecimento institucional incluídos nos projetos de reforma setoriais por ele assumidos. São *deficits* relacionados com as regras do jogo (normas, cultura, sanções), relações interinstitucionais disfuncionais, esquemas organizativos, inexistência ou insuficiência de recursos materiais e humanos, políticas de pessoal e ausência de conhecimentos e informações. A superação dos *deficits* implica na constituição de tecnologias de gestão para melhorar a capacidade estatal. São reformas "hacia dentro" do Estado (OSZLAK, 2004) para que o mesmo disponha de capacidades para formular, implantar, coordenar, monitorar, avaliar e prestar contas.

Neste sentido, a crítica recaía fortemente na administração pública burocrática, pois vários ingredientes importantes para a modernização do setor público – flexibilização, democratização do serviço público, terceirização, novas formas de gestão, autonomia dos gestores, implantação de um modelo contratual – não estavam aí contemplados. Em decorrência, o que estava em xeque, principalmente, era a forma burocrática de administração do Estado que não apresentava a flexibilidade suficiente para lidar com as novas demandas e nem os instrumentos para favorecer um comportamento voltado para a obtenção de resultados, transparência, responsabilização e eficiência. A administração burocrática era autorreferida e pouco atenta às demandas dos cidadãos. Era necessário, pois, reconstruir a capacidade administrativa e institucional do Estado, tornando-o mais forte do ponto de vista administrativo e consequentemente mais fortalecido do ponto de vista fiscal e de legitimidade democrática (OSZLAK, 2004). Capacidade administrativa entendida como a capacidade de produzir resultados, dentro de padrões de eficiência e eficácia da ação pública, para atender as necessidades dos cidadãos e por capacidade institucional a capacidade de produzir decisões sustentáveis (SOUZA; CARVALHO, 1999).

A burocracia como uma construção social requeria o desenvolvimento de uma completa infraestrutura de ordens e processos para assegurar a neutralidade da ação administrativa, o desenvolvimento do pessoal burocrático com suas próprias regras e isolado das influências políticas e o uso de mecanismos artificiais para a distribuição coletiva de recursos (GAULT, 2002). Ao longo do tempo, apesar de privilegiar a eficiência, constatou-se que o modelo burocrático produzira muitas distorções e se tornara ineficiente para lidar com as mudanças em curso de um mundo globalizado - mudanças sociais, econômicas, tecnológicas, políticas, culturais e religiosas. Entre as disfunções: internalização das regras, exagerado apego aos regulamentos e categorização como base do processo decisório.

A partir dessas percepções surgiram as críticas mais fortes em relação ao modelo burocrático, centradas nos seguintes aspectos: dispersão de responsabilidade, multiplicação de mecanismos de proteção internos, inadequada adaptabilidade às mudanças, pouca orientação para os resultados a serem atingidos, precários mecanismos para promover as políticas públicas, poucas sanções para desempenho ruim, incapacidade para exercer controle sobre os gastos do governo, dificuldades de incorporar as inovações tecnológicas aumentando as brechas de desempenho entre setor público e privado (RICHARDSON, 2001; REZENDE, 2002; POPIK, 1998).

A partir da década de 1970, a crítica à burocracia se acentuou à medida que a crise fiscal se tornara mais presente. O questionamento da estrutura burocrática tinha como objetivos: eficiência dos recursos públicos, efetividade, democratização com o envolvimento do cidadão nas decisões relativas às ações públicas e descentralização para as esferas subnacionais das responsabilidades de provisão de infraestrutura e dos serviços sociais (SOUZA; CARVALHO, 1999).

Em consequência dessa ambiência, os organismos internacionais, os países desenvolvidos e em desenvolvimento deram início a um conjunto de iniciativas para repensar a função do Estado. É claro que os motivos para a revisão do papel do Estado e de suas funções nem sempre foram os mesmos. Do mesmo modo, as soluções também foram condicionadas pelas particularidades econômicas, sociais, políticas e culturais de cada país, determinando inclusive a oportunidade e o momento para a adoção da reforma. No entanto, independentemente das diferenças existentes entre um e outro país, o certo é que se tornou lugar comum a necessidade de transformação do Estado em um mundo globalizado.

A reforma deveria tornar a administração pública mais eficiente e voltada para as necessidades do cidadão, abandonar o modelo auto-referido da burocracia, repensar a questão da governança e dos modelos de gestão (KETTL, 1998; COUTINHO, 2000; MARINI, 2002), economizar face às decrescentes possibilidades da criação de novos impostos, melhorar a capacidade estatal para a prestação de serviços (POLLITT; BOUCKAERT, 2002).

Após a reforma burocrática ou reforma do serviço público que diz respeito à formação de um serviço público profissionalizado ocorrida em meados do século XIX na Europa ocidental, no início do século XX nos EUA e na década de 1930 no Brasil, tornava-se fundamental, na concepção de Bresser Pereira (1999), a reforma gerencial para dar mais autonomia e flexibilidade à administração pública.

Para o Conselho Científico do Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD)

a reforma gerencial é uma modificação estrutural do aparelho de Estado. Não pode ser confundida com a mera implementação de novas formas de gestão, como a da qualidade total. [...] O modelo gerencial tem um papel importante no aperfeiçoamento da governabilidade democrática à medida que pressupõe e procura aprofundar os mecanismos democráticos de responsabilização e transparência da administração pública (CLAD, 1999, p. 130).

Tratava-se de apoiar as ações do Estado cada vez mais nas ideias do setor privado provenientes das ciências administrativas – racionalização de estruturas e procedimentos, revisão dos processos de tomada de decisão, incremento da produtividade, aplicação das tecnologias da gestão privada nas organizações públicas, focalização nos resultados organizacionais e incentivos do mercado, princípios de descentralização, *accountability*, competição, clareza nos objetivos, presunção sobre maior eficiência do setor privado e desempenho. Tratava-se de rediscutir as ações da burocracia em busca de um incremento de responsabilidade de quem administra os serviços públicos, de maior autonomia para o atendimento das demandas. O ponto de chegada é um Estado que funcione com economia, eficiência e eficácia. Tratava-se de tornar o Estado mais acessível ao cidadão de modo a atender com eficiência, eficácia e efetividade às suas demandas.

Rejeitava-se, por sua ineficiência, o controle formal e elegiam-se os controles de resultados e social para a proteção do cidadão e da *res publica*. A preocupação básica da prestação de serviços passa a ser o cidadão no lugar das normas e procedimentos. A reforma deve levar a fortalecer os aspectos da cidadania – participação dos cidadãos, controle social e orientação política e ampliar o espaço de inclusão do cidadão nas decisões de governo (COUTINHO, 2000; MARINI, 2002; BRESSER PEREIRA, 1998). Tornara-se consenso de que buscar a eficiência, a eficácia, a efetividade e a equidade constituem o maior desafio para o Estado, pois o cidadão enquanto contribuinte tem o direito de conhecer e avaliar a forma como os recursos públicos são utilizados. A responsabilização dos gestores perante os cidadãos tornava-se assim um valor da gestão pública em sintonia com a necessidade de obtenção de resultados que atendessem às necessidades do cidadão.

O foco das proposições ao colocar um forte acento gerencial para fazer o governo funcionar melhor e com mais eficiência através da utilização de um conjunto de práticas da iniciativa privada, ao colocar em xeque as estruturas hierárquicas burocráticas com foco no processo e pôr em cena estruturas mais ágeis e flexíveis com foco no resultado, acabou definindo o aporte teórico da NGP como a orientação mais importante para a condução da reforma do Estado. É claro que, como mencionado anteriormente, outros aportes teóricos também influenciaram a discussão sobre a necessidade de redefinir o papel e tamanho do Estado, mas sem dúvidas o arcabouço propositivo da NGP foi determinante para as propostas que emergiram a partir dos anos 1970 para solucionar a crise do Estado, ao enfatizar a incorporação de ferramentas de gestão empresarial, a introdução de competitividade no âmbito do setor público com os "quase mercados", a obtenção de resultados, a orientação ao cliente, a utilização de indicadores de desempenho para controlar e avaliar a gestão, o uso de mecanismos de participação e consulta, a preocupação com a qualidade, a delegação de autoridade, a preocupação com os custos de transação. A nova filosofia de gestão pública, na verdade, incorpora contribuições da Teoria da Escolha Pública, da Teoria da Agência e da Teoria dos Custos de Transação, orientações que perseguem ideias de competitividade, escolha, controle, custos contratuais, eficiência, introdução de mecanismos de mercado. Assim, algumas ideias tornam-se consensuais: flexibilidade gerencial, visão do cidadão como cliente, introdução de mecanismos de competição de mercado, externalização de atividades, foco na mudança de procedimentos e processos, arranjos organizacionais mais flexíveis.

As ideias da NGP ganharam difusão com a obra *Reinventando o Governo*, de Osborne e Gaebl (1994). Para os autores, trata-se de reinventar a administração pública de modo a adequar a introdução de mecanismos gerenciais com a busca de equidade. Assim, listam dez princípios básicos para reinventar o governo: promover competição entre prestadores de serviços, promover descentralização da autoridade, redefinir os usuários como clientes, transferir o controle das atividades à comunidade, medir o desempenho das agências através dos resultados, orientar-se por objetivos e não por regras, preferir os mecanismos de mercado às soluções burocráticas, atuar na prevenção dos problemas, priorizar o investimento na produção de recursos e não o gasto e aglutinar a ação dos setores públicos, privado e voluntário.

A gestão pública deveria, pois se apoiar em três valores básicos (eficiência, eficácia e economia) e ser orientada para a obtenção de resultados e não mais para o cumprimento dos dispositivos legais e burocráticos para atender às necessidades dos cidadãos que esperam que o governo tenha um desempenho capaz de atender às suas necessidades.

É importante ressaltar que a simples referência ao cidadão como eixo das reformas é insuficiente para informar sobre o caráter da reforma, e somente a apreensão dos conteúdos das reformas é que de fato poderá dizer se, de fato, existe preocupação ou não com o atendimento das necessidades do cidadão e, em especial, a forma como se dá o envolvimento do cidadão.

Essa compreensão é decorrente dos próprios valores que orientam a administração pública – igualdade, equidade e justiça social e que não têm lugar no mercado que se orienta por uma lógica de custo/ benefício. A administração pública se legitima pela busca de objetivos absolutamente distintos aos do mercado. A lógica centrada nas práticas gerenciais do mercado difundida pela NGP introduz assim novos elementos de conflitualidade na ação pública, que é o desafio de conciliar os objetivos da administração pública com a eficiência exigida pelo mercado.

Reforma do Estado no Brasil

O conteúdo da Reforma do Estado no Brasil pretendia encontrar respostas para a crise do estado brasileiro, expressa em uma crise fiscal, uma crise do tipo de intervenção do estatal e uma crise da forma burocrática de administrar o estado, consequência da sua captura por interesses privados, a partir dos anos 1950 quando se consolidou a ideia de que o Estado tinha papel estratégico na acumulação de capital e responsabilidades na garantia de uma razoável distribuição de renda. Assim, era preciso reconstruir o Estado de modo que o mesmo recuperasse a sua poupança pública, redefinisse as suas formas de intervenção no plano econômico e social, reformasse a administração pública vista como um entrave ao desafio de lidar com novas e crescentes demandas e reformulasse o papel de Estado promotor direto do desenvolvimento para o de Estado regulador e facilitador desse desenvolvimento (BRESSER PEREIRA, 1998).

Diretamente relacionada a esse diagnóstico, a proposta de Reforma do Estado no Brasil, consubstanciada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), em sintonia com a agenda de reformas que vinha sendo debatida já há algum tempo e implementada internacionalmente, propõe um novo modelo de gestão para a administração pública, com a seguinte agenda: descentralização dos serviços sociais para estados e municípios, delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, distinção entre as atividades do núcleo estratégico, separação entre a formulação de políticas e sua execução, maior autonomia para as agências executivas exclusivas do Estado, maior autonomia para os serviços sociais e científicos que o Estado presta, e responsabilização.

Definidos os setores de atuação do Estado (núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos ou competitivos e a produção de bens e serviços para o mercado), definia-se a forma de propriedade e administração. Assim, para o núcleo estratégico e para as atividades exclusivas do Estado a propriedade deve ser estatal; nas atividades não exclusivas a propriedade será pública não estatal e no setor de bens e serviços para o mercado, a propriedade será, em princípio, privada. Tratava-se de criar estruturas de atuação estatal a partir da delimitação de funções, em consonância com as reformas realizadas em países centrais, privilegiando a dimensão gerencial que enfatiza por sua vez a eficiência, o atendimento às necessidades do cidadão, a avaliação de desempenho, as metas pactuadas e o incentivo à competição.

No caso dos serviços não exclusivos propõem-se as Organizações Sociais (OS), através de um programa de publicização que assegura o seu caráter público, mas de direito privado (BRASIL,1998). As OS teriam autonomia administrativa e financeira e sua relação com o Estado seria regulada através de contratos de gestão que disciplinariam todos os aspectos relacionados à atividade em que estivesse envolvida. As OS são caracterizadas como entidades de interesse social e de utilidade pública, associações civis sem fins lucrativos, e surgiriam pela qualificação de pessoas jurídicas de direito privado nas atividades de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde, podendo, ainda, ser criadas a partir da substituição de órgão público de qualquer figura jurídica, pela extinção da instituição e dos cargos públicos vagos e em comissão, com inventário do patrimônio. As OS permitem a possibilidade de participação de outros setores da sociedade civil na prestação de serviços sociais e científicos e assim sendo ajudam a redefinir o novo tamanho do Estado. O instrumento a regular as relações entre as OS e o poder público é o contrato de gestão que consiste em um acordo sobre um conjunto de metas e indicadores a alcançar. O foco da relação contratual é o resultado a ser alcançado. O contrato de gestão é o instrumento preconizado pela reforma do Estado para introduzir um conjunto de mudanças na forma de operar da administração pública, na medida em que se acordam indicadores de desempenho, prazos, preços, duração do contrato, formas de avaliação, responsabilidades, multas, critérios de renovação e outros. A lógica do contrato é uma lógica centrada no resultado a alcançar. Logo busca a eficácia das ações executadas dentro de um padrão de eficiência e de maior grau de autonomia para os prestadores de serviço. A contratualização é vista como uma alternativa para trazer mais racionalidade, eficiência e eficácia ao gasto público.

Outra figura jurídica que veio a ser criada pela Lei nº. 9.790 (BRASIL, 1999), foi a figura das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) . As OSCIP são entidades civis sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, qualificadas pelo poder público, não estando submetidas às normas do direito público, para cumprir entre outras as seguintes finalidades: promoção da assistência social, da cultura; defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, da educação, da saúde, da segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável, do voluntariado, do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza. As relações entre o Poder Público e a OSCIP são definidas pelo termo de parceria que deve ter as seguintes cláusulas: objeto, metas e resultados a atingir, prazos, critérios de avaliação de desempenho; previsão de receitas e despesas, relatório sobre a execução, prestação de contas, publicação na imprensa oficial do estrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira.

A criação dessas novas figuras está em conformidade com a ideia de que arranjos organizacionais dotados de mais flexibilidade são capazes de alcançar mais eficiência na alocação de recursos que uma administração pública buro-

crática presa ao processo e às normas. Redesenha-se a relação público-privada via arranjos organizacionais mais flexíveis ao tempo em que também se utiliza da externalização de um conjunto de atividades.

Na reconfiguração das estruturas estatais não se trata apenas de inovar do ponto de vista organizacional, mas de incorporar nas práticas administrativas a preocupação com a eficiência, com o resultado, com o controle de custos, com a competitividade, tão familiares ao setor privado. A reforma proposta, de clara inspiração britânica, assumia um forte acento gerencial para a condução da administração pública, uma vez que procurava encontrar soluções para a crise da burocracia pública brasileira, vista como ineficiente, lenta, com inúmeras distorções relativas aos recursos humanos, com recursos inadequados e uma cultura autorreferida que favorecia o clientelismo e as práticas patrimonialistas. Nesta perspectiva, a reforma devia incorporar os seguintes mecanismos de controle sobre a gestão pública: mercado, controle social (democracia direta), controle democrático representativo, controle hierárquico gerencial, controle hierárquico burocrático e controle hierárquico tradicional (BRESSER PEREIRA, 1998).

O objetivo era de que o Estado usasse os recursos de forma mais eficiente e também mais democrática. Para tanto, além das formas clássicas de *accountability* política, três formas de *accountability* gerencial se faziam necessárias: controle por resultados, pela competição administrada e pelo controle social.

O objetivo é que o Estado - e mais amplamente a sociedade - use os limitados recursos disponíveis de uma maneira melhor e mais eficiente, e também de uma maneira mais democrática. Assim, além de dar importância às formas clássicas de *accountability* política (regras processuais, auditorias e revisão parlamentar) a reforma propõe três formas de *accountability* gerencial: controle por resultados contratados, pela competição controlada e pelo controle social (BRESSER PEREIRA, 2002, p. 19).

É dentro dessa lógica de controles que se insere, como o terceiro elemento fundamental da reforma do Estado, o problema da governança. Para tanto, uma nova filosofia gerencial se impõe no lugar da administração pública burocrática, de modo a valorizar: orientação do Estado para o cidadão, ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão, fortalecimento da autonomia da burocracia estatal, separação entre agências formuladoras e executoras, transferência para o setor público não estatal de serviços sociais e científicos, adoção cumulativa de controles e terceirização de atividades. Finalmente, a reforma do Estado envolvia uma reforma política que lhe garantisse governabilidade ou capacidade política de governar.

A reforma do Estado deveria se apoiar em três orientações teóricas: transferir maior autonomia e maior responsabilidade aos administradores públicos para tornar a administração pública voltada para o cidadão-cliente, melhorar a capacidade do Estado em transformar de forma eficiente e efetiva as decisões tomadas (governança) e melhorar a governabilidade aprofundando os mecanismos democráticos de responsabilização e transparência. Isto significava refundar a república com base na democracia direta associada à administração pública gerencial.

Nesse contexto, emerge o conceito de responsabilização (*accountability* na expressão inglesa) que significa, precisamente, que o governo tem por obrigação prestar contas à sociedade.

O termo responsabilização, que tem a mesma raiz semântica que responsabilidade, sugere, no entanto, um componente adicional e diferenciado da responsabilidade no sentido tradicional, já que supõe não apenas sua "atribuição" por parte de um terceiro, mas também a existência de um compromisso pessoal do funcionário público. A responsabilização implica, então, um envolvimento pessoal na ação e uma participação ativa do sujeito, por meio de um compromisso permanente. Neste caso, não se fala apenas de uma obrigação originada na norma, que se torna efetiva *ex post*, mas também um compromisso originado na consciência (GROISMAN; LERNER apud BRESSER PEREIRA; CUNILL GRAU, 2006, p. 73-4).

A realização desse valor político depende de dois fatores: a) a capacidade dos cidadãos para atuar na definição das metas relativas à ação pública e sua avaliação; b) a existência de mecanismos institucionais que garantam o controle público das ações dos governantes (CLAD apud BRESSER PEREIRA; CUNILL GRAU, 2006). Esta preocupação com a cidadania é fortemente influenciada pela orientação neopública que reforça o conceito de cidadania, estimula o reconhecimento de novos direitos, atua com base nos princípios da universalidade e equidade, aumenta a oferta de serviços com qualidade e enfatiza a satisfação do cidadão. Ou seja, tendo o cidadão como centro de sua concepção, é imperativo que a gestão pública promova a inclusão real do cidadão nas decisões públicas para reforçar a cidadania democrática e o interesse geral, mesmo que com o risco de ser menos eficaz. Esta perspectiva deve orientar o setor público não apenas para a eficiência e efetividade, porém primordialmente para o combate à exclusão social e o desenvolvimento de medidas efetivas de inclusão. Em consequência, é necessário desenvolver toda uma nova tecnologia para despatrimonializar o poder público, que na opinião de Fleury (2002), envolve: regras universais de participação, processo decisório com base em negociação entre as partes, a superação do despotismo burocrático por um poder compartilhado, mecanismos de prestação de contas, controle público dos governantes.

A proposta de reforma contemplava pois, o caráter democrático da administração pública, através da prestação de serviços orientada para o cidadão, da responsabilização do servidor público e do controle social. Esta orientação afirma o papel do Estado como garantidor da proteção eficaz dos direitos sociais e estabelece o controle social como a principal forma de accountability (BRESSER PEREIRA, 1999). Isto não significa dizer que a eficiência ficou em segundo plano. Muito pelo contrário. A preocupação com a eficiência se manifesta na defesa dos seguintes aspectos: separação entre a formulação de políticas e a execução, redefinição da área de atuação do Estado, descentralização dos serviços sociais, responsabilização, inspiração da gestão privada, administração por objetivo, avaliação de desempenho e metas.

Rebatimentos da reforma gerencial do Estado nos sistemas educacionais: um exame do REUNI

A fim de apreender os rebatimentos ocorridos no sistema educacional, a partir das propostas de reforma do Estado, procurar-se-á evidenciar os princípios e filosofia que passaram a orientar o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e as medidas adotadas.

O REUNI, objeto do Decreto nº 6.096 (BRASIL, 2007a), tem como propósito dotar as universidades federais das condições necessárias para que possam expandir as vagas no ensino superior e reduzir a evasão dos alunos, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos existentes. Igualmente, ressalta a importância de propiciar a mobilização estudantil e a ampliação de políticas de inclusão e de assistência estudantil.

O Decreto define, em seu artigo 1º, a meta global do REUNI e a competência do Ministério da Educação (MEC) na definição dos indicadores de desempenho:

§ 1º O Programa tem como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano.
§ 2º O Ministério da Educação estabelecerá os parâmetros de cálculo dos indicadores que compõem a meta referida no § 1º (BRASIL, 2007a).

Entre os indicadores de desempenho, foram privilegiados os seguintes: a) taxa de conclusão dos cursos de graduação, definida como a relação do total anual de diplomados nos cursos de graduação presenciais (DIP) e total anual de vagas de ingresso oferecidas pela instituição (ING) cinco anos antes; b) relação de alunos por professor, calculada com base na matrícula projetada em cursos de graduação presenciais, to-

mando por base as vagas oferecidas nos processos seletivos para ingresso nas universidades. A matrícula projetada em cursos de graduação é definida como a projeção do total de alunos matriculados na universidade, realizada com base no número de vagas de ingresso anuais de cada curso de graduação presencial, a sua duração padrão (tempo mínimo, medida em anos, para integralização curricular) e um fator de retenção estimado para cada área do conhecimento. A medida do corpo docente utilizada no cálculo da relação de alunos de graduação por professor tomará por base o número de docentes com equivalência ao regime de dedicação exclusiva e será ajustada em função das dimensões dos programas de pós-graduação da universidade. Para tanto, far-se-á o cálculo da dedução devida à pós-graduação, tomando-se por base (i) o número esperado de alunos de mestrado e doutorado na universidade em função da relação média de 1,5 alunos de pós-graduação por professor; (ii) o número efetivo de alunos de mestrado e doutorado matriculados nos programas da universidade, ponderado pelo fator de avaliação dos programas.

Constata-se, pois, que não só são definidas as metas a serem alcançadas, mas também a forma como o Ministério da Educação (MEC) fará a auditoria das metas. Observa-se também a introdução de novos mecanismos de controle das instituições, materializados através da adoção de novos conceitos – matrícula projetada, fator de retenção por área de conhecimento, banco de professores equivalentes, número de alunos de pós-graduação por professor. Dessa forma, o papel das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) é o de implementação da política para atingimento das metas e o do MEC de controle total sobre a definição das metas e dos indicadores. Assume grande realce no modelo o controle de resultados, com focos na eficiência e nos resultados, com consequências diretas na forma de gestão. Inverte-se a lógica que presidia as relações entre as universidades federais e o MEC. Agora, privilegia-se o foco nos resultados previamente pactuados, rompendo com o paradigma burocrático até então dominante de foco nos processos.

Além das metas quantitativas estabelecidas no Decreto nº 6.096 (BRASIL, 2007a), entende-se que, para as propostas garantirem a qualidade acadêmica, elas devem priorizar certos aspectos:

A existência de flexibilidade curricular nos cursos de graduação que permita a construção de itinerários formativos diversificados e que facilite a mobilidade estudantil;

A oferta de formação e apoio pedagógico aos docentes da educação superior que permitam a utilização de práticas pedagógicas modernas e o uso intensivo e inventivo de tecnologias de apoio à aprendizagem; e

A disponibilidade de mecanismos de inclusão social a fim de garantir igualdade de oportunidades de acesso e permanência na universidade pública a todos os cidadãos (BRASIL, 2007b, p. 10).

Para consecução dessas diretrizes, o REUNI deve estruturar-se em seis dimensões que devem ser combinadas no plano de reestruturação: ampliação da oferta de educação superior pública, reestruturação acadêmico-curricular, renovação pedagógica da educação superior, mobilidade intra e interinstitucional, compromisso social da instituição, suporte da pós-graduação ao desenvolvimento e aperfeiçoamento qualitativo dos cursos de graduação. Ao serem implementadas, estas dimensões devem possibilitar

[...] uma concepção mais flexível de formação acadêmica na graduação de forma a evitar a especialização precoce e possibilitar que o seu desenvolvimento atenda às diversidades regionais, às particularidades locais, bem como às múltiplas áreas de conhecimento que integram os diferentes cursos, resguardado o caráter de universalidade que caracteriza o saber acadêmico" (BRASIL, 2007b, p. 11).

Em relação à ampliação da oferta de educação superior o foco recai sobre o aumento de vagas de ingresso, em especial no turno noturno, redução das taxas de evasão e ocupação das vagas ociosas. No que se refere à reestruturação acadêmico-curricular, o REUNI propõe revisar a estrutura acadêmica, buscando a constante elevação da qualidade, reorganização dos cursos de graduação, diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente com superação da profissionalização precoce e especializada, implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos. Já a dimensão renovação pedagógica se refere à articulação da educação superior com a educação básica, profissional e tecnológica, atualização de metodologias (e tecnologias) de ensino-aprendizagem e previsão de programas de capacitação pedagógica, no caso de implementação de um novo modelo. Na dimensão de mobilidade intra e interinstitucional, a ideia é promover ampla mobilidade estudantil mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre cursos e programas, e entre instituições de educação superior. Já na dimensão de compromisso social da instituição são privilegiadas as políticas de inclusão, programas de assistência estudantil e políticas de extensão universitária. E, finalmente, na dimensão relativa ao suporte da pós-graduação para o desenvolvimento e aperfeiçoamento da graduação, o foco recai sobre a articulação da graduação com a pós-graduação, expansão quali-quantitativa da pós-graduação orientada para a renovação pedagógica da educação superior.

Para cada um dos aspectos das dimensões, o plano deve apresentar os seguintes pontos: diagnóstico da situação atual; metas a serem alcançadas com cronograma de execução; estratégias para alcançar as metas, etapas, e indicadores.

As diretrizes estabelecidas para o Programa apontam para a pactuação de resultados, com metas quantitativas e qualitativas, em que predominam o enfoque de eficiência, flexibilidade, mobilidade e novos arranjos organizacionais na arquitetura do REUNI, evidenciando uma sintonia com propostas de inovações gerenciais de reforma do Estado.

O artigo 3º do Decreto nº. 6.096 (BRASIL, 2007a), por sua vez, trata dos recursos financeiros para as universidades federais custearem as despesas dos planos de reestruturação. Os recursos serão despendidos ao longo dos cinco anos de duração do plano, limitados a vinte por cento das despesas de custeio e pessoal da universidade. As despesas que poderão ser feitas são: I - construção e readequação de infraestrutura e equipamentos necessárias à realização dos objetivos do Programa; II - compra de bens e serviços necessários ao funcionamento dos novos regimes acadêmicos; e III - despesas de custeio e pessoal associadas à expansão das atividades decorrentes do plano de reestruturação. (BRASIL, 2007a). O Ministério também garante os recursos adicionais às universidades, porém, determina que os dispêndios ocorrerão de acordo com o cumprimento das etapas.

A estratégia explícita é a de vinculação dos recursos adicionais ao cronograma de execução das metas. Evidencia-se a adoção da pactuação de metas como uma nova forma de regular as relações entre as universidades e o MEC. Privilegia-se assim uma orientação para resultados e obriga as instituições a repensar suas práticas de gestão para que os resultados sejam efetivamente produzidos. Outrossim, é importante ressaltar que o Decreto define como horizonte de tempo para o repasse de recursos, o prazo de 5 anos, que deve durar o plano. Após este período, as universidades ver-se-ão com estruturas novas e reformuladas, muitas vezes desempenhando funções diferentes, as quais terão de manter. Neste processo, os ganhos de eficiência obtidos com a eliminação da ociosidade e dos processos de reestruturação nas atuais unidades ou com a implementação de outras mais eficientes pode gerar uma nova inflexibilidade, dado que as estratégias definidas por cada universidade produzirão resultados diferenciados, os quais deverão ser alvo de nova rodada de análise de eficiência. Ocorre que neste ponto, comprometimentos de receitas e eliminação dos espaços ociosos de hoje restringirão correções posteriores.

No artigo 4º, o Decreto nº 6.096 (BRASIL, 2007a) estabelece que as próprias universidades federais são responsáveis pela adesão ao REUNI, devendo formular o plano de reestruturação em acordo com sua vocação e seguindo o princípio da autonomia universitária, devendo indicar a estratégia e as etapas para realização do plano. O plano de reestruturação deve ser aprovado pelo órgão superior da instituição proponente e deve conter, além do plano especificado no artigo 4º, uma estimativa dos recursos adicionais necessárias ao cumprimento das metas fixadas pela universidade ((BRASIL, 2007a, art. 5º).

O MEC, ao permitir que as decisões de vincular-se ao Programa sejam tomadas no âmbito da autonomia de cada instituição, cria condições mais efetivas de cobrança dos resultados, pois é a própria instituição que define as metas a serem alcançadas. O ganho maior nessa estratégia é a introdução de uma cultura de resultados, capaz de modificar o padrão de relacionamento entre as instituições e o

MEC, com claros reflexos na forma de gerir as instituições. Este objetivo é claramente percebido no Documento de Orientação para as universidades, elaborado pelo Grupo Especial, instituído pela Portaria nº 552, de 25 de junho de 2007, que assume, logo no início, a pretensão de centrar-se nos resultados, deixando a critério das IFES a definição da estratégia. Para tanto, os projetos apresentados pelas universidades poderão desenvolver-se no conjunto de suas unidades acadêmicas, em alguma delas e/ou em novas unidades a serem criadas. Dessa forma, "não preconiza a adoção de um modelo único para a graduação das universidades federais, já que ele assume como pressuposto, tanto a necessidade de respeitar a autonomia universitária, quanto a diversidade das instituições" (BRASIL, 2007b, não paginado).

Além das dimensões de eficiência e eficácia já analisados, o Documento de Orientação para as universidades, já referido, também trabalha com a dimensão de efetividade, pois coloca o REUNI como um programa capaz de resolver problemas considerados crônicos da educação superior brasileira, tais como:

Os atuais cursos de graduação são orientados quase que exclusivamente para a formação profissional e, mesmo aqueles que não têm essa natureza, como os bacharelados em áreas básicas, mantêm currículos concentrados, sem abertura para outras áreas do conhecimento.

A aprovação de propostas curriculares inovadoras enfrenta grandes dificuldades por conta de sua incompatibilidade com as regras de classificação, organização e oferecimento de componentes curriculares.

A universidade pública brasileira ainda não conseguiu implementar, por falta de decisão política interna, na maioria das IFES, e de recursos financeiros, uma política de ações afirmativas, com efetiva garantia de permanência de estudantes que apresentem condições sociais desfavoráveis.

Os dois princípios norteadores básicos dos currículos contemporâneos, flexibilidade e interdisciplinaridade, são praticados por um número muito reduzido de cursos de graduação e os que os aplicam optam por um dos princípios, ao invés de conciliá-los.

As práticas pedagógicas, adotadas nos cursos de graduação, são tradicionais, com predominância de aulas expositivas e uso incipiente de recursos tecnológicos e outras formas inovadoras de ensino.

As turmas apresentam, em geral, reduzido número de estudantes em componentes curriculares cuja natureza não requer essa baixa relação professor/aluno, predominando o padrão da formação em pequenos grupos.

Os espaços físicos das unidades universitárias registram, não raramente, considerável ociosidade no período noturno.

Os índices de evasão de estudantes nos cursos de graduação atingem, em alguns casos, níveis alarmantes (BRASIL, 2007b, p. 8).

As Diretrizes Gerais do REUNI estabelecem ainda formas de cálculo pelas quais será avaliado o cumprimento das metas e define em 20% o percentual de aumento nas matrículas a serem contemplados nas propostas das universidades. Após sua aprovação, a proposta dará origem a um termo de pactuação de metas e de fixação de recursos humanos e financeiros adicionais destinados à universidade. O acompanhamento das etapas do projeto, do qual depende a liberação das parcelas dos recursos será de responsabilidade da Secretaria de Ensino Superior (SESu). Neste processo surgem novas dificuldades, como uma possível incapacidade da instituição cumprir as metas em sua plenitude, acarretando possível interrupção de repasses para compromissos já estabelecidos, como a criação de novos cursos. Tal hipótese é levantada ao analisar com maior profundidade as implicações que os objetivos de um programa isolado tem ao propor reestruturar as universidades federais como um todo.

O exame das Diretrizes evidencia que apesar de não mencionar o contrato de gestão como o instrumento que passa a regulamentar as relações entre as universidades e o MEC, é exatamente da proposta do contrato de gestão que estamos falando, onde se explicitam objetivos, prazos, metas, indicadores, recursos e formas de avaliação. O contrato passa a articular as iniciativas educacionais das instituições universitárias, a definir suas estratégias, a condicionar a liberação de recursos e a impor a agenda universitária dos próximos anos. Dado que o REUNI prioriza fortemente o ensino, as demais funções da universidade podem ser afetadas pela imposição legal de cumprimento das metas quantitativas estabelecidas desde que não se tenha o cuidado de equilibrar as distintas atividades no âmbito de cada instituição.

O contrato de gestão é um dos mecanismos mais utilizados no novo paradigma da gestão pública que considera a contratualização uma das formas mais eficientes de instituir uma gestão por resultados. É claro que a dificuldade de medição de alguns objetivos, pode conduzir para uma avaliação dos contratos que privilegie apenas os aspectos quantitativos – redução da taxa de evasão, aumento das matrículas, redução das vagas ociosas, relação aluno/professor, taxa média de aprovação dos cursos em detrimento das metas qualitativas.

Os aspectos destacados interferem diretamente na configuração interna das instituições universitárias, pois, tanto a incorporação de novos elementos que exigem uma dinâmica própria e diferenciada da prática corrente da universidade – como é o caso da Educação a Distância (EAD) e da normatização do processo de integração da universidade ao desenvolvimento tecnológico do país-, quanto o deslocamento das políticas governamentais de instrumentos de coordenação, focados no processo e/ou qualificação para os resultados colocam a necessidade de redefinir

os processos de tomada de decisão e as estruturas internas, a fim de incorporar as novas demandas e atores. Neste aspecto, representam mais do que a incorporação de novas funções pelas estruturas existentes, mas uma grande modificação em seu funcionamento e, em muitas situações, a incorporação de novas unidades. Isso pode ser exemplificado pelas modificações no sistema de ensino destas instituições, no qual a incorporação de projetos curriculares mais flexíveis contesta a rigidez da organização curricular atual, como a implementação de uma nova modalidade de ensino, a EAD, apresenta particularidades que requerem, muitas vezes, uma capacidade material e humana diferente dos cursos presenciais.

À guisa de conclusão

Embora o Ministério da Educação continue desenvolvendo novas políticas para o ensino superior, o REUNI é o grande instrumento de reestruturação das universidades em implementação, sendo o responsável pela nova etapa de expansão das IFES, pela realização de grande parte dos investimentos e por sua reestruturação interna, o que impacta diretamente no modelo de tomada de decisão, pois tem a capacidade de redefinir o poder dos atores tradicionais.

O REUNI tenta dar respostas à crise do sistema de ensino superior, ao tempo em que valoriza a introdução de novos arranjos organizacionais e de novos mecanismos de gestão para obtenção de mais eficiência no gasto público com a suposição básica de que a contratualização de resultados é a aposta certa para resolver os problemas de expansão do sistema a curto prazo. Ao trazer para a agenda dos sistemas educacionais os temas da eficiência, da eficácia, da efetividade, do controle de resultados, da produtividade, dos custos, das metas, dos indicadores e do contrato de gestão, entre outros temas, vincula-se de forma estreita às orientações gerencialistas que têm marcado profundamente a discussão sobre a reforma do Estado brasileiro, produzindo alterações importantes no modo de funcionamento das instituições. No entanto, por tratar-se de um Programa com tempo definido para sua existência e em fase de implementação abre-se um leque enorme de interrogações sobre a sua capacidade para alterar de forma substantiva a cultura burocrática das instituições e consolidar, em seu lugar, uma cultura de resultados.

Referências

- ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BERRONES, R. U. El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado. *Revista del CLAD*, Caracas, Venezuela, n. 20, p. 141-170, jun. 2001.
- BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007a.
- _____. 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] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 maio1998.
- _____. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 24 mar. 1999.
- _____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, DF, 1995.
- _____. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Superior. *Diretrizes gerais do programa de apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI*. Brasília, DF, 2007b.
- BRESSER PEREIRA, L. C. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 45, p. 45-96, 1998.
- _____. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, ano 50, n. 4, p. 5-30, out./dez. 1999.
- _____. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, ano 53, n. 1, p. 5-28, jan./mar. 2002.

BRESSER PEREIRA, L. C.; CUNILL GRAU, N. (Coord.). *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: CLAD: Fundap, 2006.

CLAD. Uma nova gestão pública para a América Latina. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, ano 50, n. 1, p. 123-145, jan./mar. 1999.

_____. *Una nueva gestión pública para América Latina*: documento doctrinario suscrito por el Consejo Directivo del CLAD. Caracas, 1998.

COSTA, F. L. Desafios da reforma democrática do Estado. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Panamá. *Anais...* Panamá, 2003. Disponível em: <<http://www.clad.org/congresos/congresos-anteriores/viii-panama-2003>>. Acesso em: 21 set. 2006.

COUTINHO, M. J. V. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, ano 51, n. 3, p. 41-74, jul. /set. 2000.

DINIZ, E. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, 2001.

FLEURY, S. *Reforma del Estado*: diseño y gerencia de políticas y programas sociales. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), 2000.

GAULT, D. A. Nueva gestión pública: el meteorito que mato al dinosaurio?: lecciones para la reforma administrativa em países como México. *Revista del CLAD*, Caracas, Venezuela, n. 23, p. 7-40, jun. 2002.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998.

MARINI, C. O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, ano 53, n. 4, p. 31-52, out. /dez. 2002.

MARTÍN, G. Três reformas sobre três administraciones originalmente similares: Reino Unido, Nueva Zelândia y Canadá. Del Estado de Bienestar al dogma privatista. *Revista del CLAD*, Caracas, Venezuela, n. 25, p.167 -200, fev. 2003

NOGUEIRA, M. A. Um Estado para la sociedad civil. *Revista del CLAD*, Caracas, Venezuela, n. 14, p. 95-118, jun. 1999.

ORMOND, D.; LOFFLER, E. A nova gerência pública. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, ano 50, n. 2, p. 67-98, abr./jun. 1999.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília, DF: MH Comunicação, 1994.

OSZLAK, O. *Transformacion estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalizacion: un análisis comparativo de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay: el caso argentino*. Buenos Aires: Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública, 2004.

PARAMIO, L. Reforma del Estado y desconfianza política. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002. Lisboa. *Conferencia...* Lisboa, PT, 2002. Disponível em: <<http://www.clad.org/congresos/congresos-anteriores/vii-lisboa-2002/paramio.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2006.

_____. Reforma política y reforma del Estado. *Revista del CLAD*, Caracas, Venezuela, n. 30, p. 63-82, out. 2004.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, ano 53, n. 3, p. 5-30, jul./set. 2002.

POPIK, S. *Una agenda de investigacion sobre la reforma de la administración publica en la Argentina*. Washington, D.C.: Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, 1998. (Documento 13).

REZENDE, F. C. O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, ano 53, n. 3, p. 51-76, jul./set. 2002.

RICHARDSON, R. Responsabilización política y gerencia del desempeno del sector público: examinado vínculos y lecciones. *Revista del CLAD*, Caracas, Venezuela, n. 19, p.163-192, fev. 2001.

SOUZA, C.; CARVALHO, I. M. M. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 48, p. 187-212, 1999.

WORLD BANK. *The State in a changing world: world development report 1997: summary*. Brighton, UK, 1997. Disponível em: <<http://www.eldis.org/assets/Docs/25546.html>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

Recebido em: 16/02/2010

Aceito para publicação: 11/07/2010