

# MUDANÇAS EXÓGENAS NO CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO: IMPLICAÇÕES DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA A EDUCAÇÃO PÚBLICA

Willer Moravia

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

willermoravia@hotmail.com

Naira Muylaert

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

naira@puc-rio.br

## **Introdução**

Políticas públicas estão constantemente sujeitas a mudanças, em maior ou menor dimensão, provocadas por fatores endógenos ou exógenos. Mudanças exógenas referem-se a alterações introduzidas de fora do sistema ou contexto local que está sendo considerado. Essas mudanças são originadas em um nível superior ou externo de governança e têm o potencial para influenciar ou alterar significativamente as políticas e práticas existentes nas outras esferas de poder (Lotta et al., 2021).

No presente trabalho, as mudanças exógenas são representadas pela implementação dos pressupostos do gerencialismo brasileiro, responsável pelo estabelecimento de novos parâmetros para a prestação dos serviços sociais.

A reordenação da administração pública, entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado em direção a um modelo gerencial, acarretou novos arranjos para a prestação de serviços públicos sociais. Com sua gênese institucionalizada no âmbito federal pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado brasileiro (PDRAE), editado em 1995, a reforma da administração pública estimulou a presença de atores não estatais no âmbito da educação pública.

Por ser uma iniciativa de caráter diretivo e não coercitivo, considerando a arquitetura complexa do regime federativo brasileiro e a autonomia dos entes federados, o processo da reforma ocorre de modo heterogêneo e com níveis de adesão e adaptação diversos.

Nesse contexto, o presente trabalho busca contribuir para o debate acerca das implicações de mudanças exógenas em contextos de implementação complexos e federativos, a partir do caso da reforma do aparelho do Estado brasileiro. As reflexões aqui apresentadas baseiam-se em uma pesquisa longitudinal de abordagem mista sobre a incidência das entidades sem fins lucrativos na oferta da educação pública. A pesquisa foi realizada no decurso do mestrado acadêmico na área de educação e abrangeu o período de 1996 a 2022. Em termos empíricos, escolheu-se o município do Rio de Janeiro, por se tratar de um dos maiores municípios do Brasil e por apresentar a maior rede pública de educação da América Latina (Prefeitura do Rio de Janeiro, 2024).

### **A reforma da administração pública federal**

Sob a égide da suposta crise do intervencionismo do modelo de administração pública burocrática, a reforma do aparelho do Estado brasileiro, implementada em nível federal, teve a finalidade de introduzir um novo padrão de administração, baseado em princípios gerenciais (Abrucio, 2006). A partir de seu programa concreto de mudanças, o PDRAE, o governo reformista apresentou um modelo estrutural que organizou as atividades do Estado de acordo com suas formas de propriedade e, em detrimento dessas, indicou a administração ideal correspondente.

Para os serviços sociais, por serem entendidos como parte de um setor de serviços que não deve ser executado exclusivamente pelo Estado, o modelo de administração assinalado foi o gerencial. Essa proposta defendia a transferência da execução direta de serviços sociais, como educação, para entidades não estatais sem fins lucrativos. Estas entidades ficariam encarregadas da prestação dos serviços, enquanto o Estado continuaria a financiar e avaliar essas atividades (Brasil, 1995).

Desse modo, o poder público passou a criar mecanismos de viabilização e incentivo para que o Estado ampliasse a operação em conjunto com instituições não estatais sem fins lucrativos, em modalidade de convênios e parcerias, partindo da premissa de que assim elevaria o desempenho e a qualidade da administração pública nessa esfera de serviços. Um novo conjunto de leis possibilitou que essas entidades recebessem recursos financeiros e administrassem bens públicos, sob a supervisão do Poder Executivo, para atingir metas específicas.

Contudo, a reforma não estabeleceu obrigatoriedade à participação de entidades não estatais na prestação de serviços públicos. Esse modelo propôs um sistema de colaboração voluntária, incentivando, mas não exigindo, o envolvimento de tais entidades na gestão e execução de serviços. Portanto, a decisão de adotar as práticas sugeridas pela reforma ocorreu a critério de cada ente federativo, que pode avaliar sua conveniência e adequação às necessidades e capacidades locais.

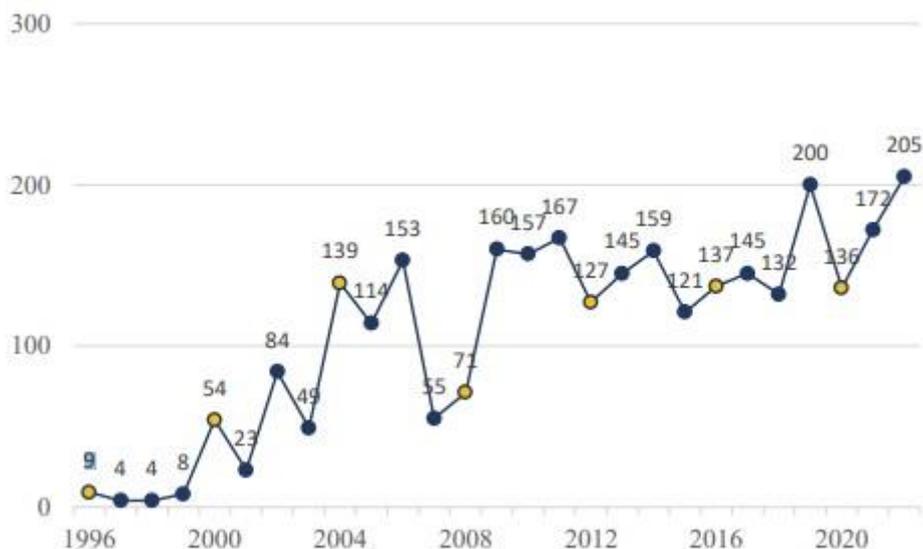
### **Mudanças no contexto de implementação: a complexificação da governança**

A análise do modelo de governança estabelecido pelo município do Rio de Janeiro com as entidades sem fins lucrativos, do ano de 1996 ao ano de 2022, permitiu constatar um aumento significativo na presença de entidades não estatais na política pública educacional carioca. Neste período, foram firmadas parcerias com o total de 564 instituições sem fins lucrativos, administradas por 5.285 contratos, evidenciando uma estratégia de colaboração extensiva.

A categorização dos contratos revelou a existência de nove grupos de serviços principais para os quais os acordos são firmados: apoio especializado, atividade complementar, avaliação, formação de profissionais, gestão de programas, infraestrutura, oferta de vagas, pesquisa e vaga de estágio para os cursos de licenciaturas. Essa diversificação reflete uma estratégia versátil para atender às necessidades educacionais da localidade.

No período analisado, é possível verificar um padrão de crescimento substancial do número de entidades sem fins lucrativos na oferta de serviços educacionais, indicando uma complexificação da governança. A análise também revelou que a interação entre o poder público municipal e as entidades do terceiro setor se intensificou independentemente dos gestores, conforme apresentado no gráfico 1.

Gráfico 1 - Número de instituições parceiras por ano<sup>1</sup>



Fonte: Souza (2023)

A partir da reforma, a administração pública carioca passou a contar cada vez mais com a participação de entidades não estatais na prestação de serviços educacionais, exigindo maior coordenação, negociação e articulação entre os diferentes atores envolvidos. Este fenômeno sinaliza uma transformação significativa nas estratégias de implementação e gestão educacional no município do Rio de Janeiro.

### Considerações finais

O estudo das reformas implementadas nas esferas superiores de governança ressalta a necessidade crítica de avaliar como tais mudanças influenciam as políticas locais, particularmente em setores fundamentais como a educação. Compreender este impacto é essencial para discernir o efeito das decisões governamentais sobre a concepção e desenvolvimento das políticas educacionais, tanto presentes quanto futuras.

A análise das consequências da reforma administrativa federal no contexto do município do Rio de Janeiro destaca o impacto transformador das mudanças exógenas nas políticas públicas. A reforma catalisou a inclusão de atores não estatais na oferta

<sup>1</sup> Gestores municipais (prefeitos): Luiz Paulo Conde (1997 – 2000); César Maia (2001 – 2008); Eduardo Paes (2009 – 2016); Marcelo Crivella (2017 – 2020); Eduardo Paes (a partir de 2021).

educacional, estabelecendo um modelo de governança colaborativa entre o setor público e o terceiro setor.

O caso discutido exemplifica uma redefinição significativa no papel do Estado na educação. A continuidade e o crescimento das parcerias com o terceiro setor, mesmo diante de alternâncias nas gestões municipais, ilustram o estabelecimento de um novo paradigma de funcionamento para a educação pública municipal, impulsionado pelas diretrizes da reforma.

### **Referências**

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

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília - DF, 1995. BRASIL. MARE.

LOTTA, G. S. et al. Efeito de mudanças no contexto de implementação de uma política multinível: análise do caso da Reforma do Ensino Médio no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 2, p. 395–413, mar. 2021.

SOUZA, W. R. M. **O público que não é do Estado: a incidência das entidades sem fins lucrativos na educação pública do município do Rio de Janeiro**. 2023. 154 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Educação. **Educação em números**. Disponível em: <https://educacao.prefeitura.rio/educacao-emnumeros/>. Acesso em 18 fev. 2024.