



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

EMANOEL LOURENÇO DA SILVA

**POLÍTICA DE GESTÃO ESCOLAR PARA RESULTADOS: uma análise do Índice de
Eficiência Gerencial na educação pública estadual de Pernambuco**

JOÃO PESSOA

2020

EMANOEL LOURENÇO DA SILVA

POLÍTICA DE GESTÃO ESCOLAR PARA RESULTADOS: uma análise do Índice de Eficiência Gerencial na educação pública estadual de Pernambuco

Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Federal da Paraíba (PPGE/CE/UFPB) como requisito parcial de aprovação no Doutorado em Educação orientada pelos professores Dr. Wilson Honorato Aragão e Dra. Maria Creusa de Araújo Borges.

JOÃO PESSOA

2020

Catálogo de Publicação na Fonte. UFPB - Biblioteca Central

S586p Silva, Emanuel Lourenço da.

Política de gestão escolar para resultados : uma análise do índice de Eficiência Gerencial na educação pública estadual de Pernambuco / Emanuel Lourenço da Silva. - João Pessoa, 2020.

191 f. : il.

Orientação: Wilson Honorato Aragão.

Coorientação: Maria Creusa de Araújo Borges.

Tese (Doutorado) - UFPB/CE.

1. Gestão Escolar - Responsabilização. 2. Eficiência gerencial. 3. Diretores escolares. I. Aragão, Wilson Honorato. II. Borges, Maria Creusa de Araújo. III. Título.

UFPB/BC

CDU 37.07 (043)

EMANOEL LOURENÇO DA SILVA

POLÍTICA DE GESTÃO ESCOLAR PARA RESULTADOS: uma análise do Índice de Eficiência Gerencial na educação pública estadual de Pernambuco

Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Federal da Paraíba (PPGE/CE/UFPB) como requisito parcial de aprovação no Doutorado em Educação.

BANCA EXAMINADORA

Aprovada em 27/11/2020

Prof. Dr. Wilson Honorato Aragão (PPGE/UFPB)
Orientador

Profa. Dra. Maria Creusa de Araújo Borges (PPGE/PPGCJ/UFPB)
Coorientadora

Profa. Dra. Ana Cláudia Dias da Silva Rodrigues (PPGE/UFPB)
Examinadora interna

Prof. Dr. Swamy de Paula Soares – MPPGAVE - UFPB
Examinador interno (suplente)

Profa. Dra. Márcia Ângela da Silva Aguiar (PPGEdu – UFPE)
Examinadora externa

Profa. Dra. Ana Lúcia Félix dos Santos (PPGEdu – UFPE)
Examinadora externa

Profa. Dra. Odalea Feitosa Vidal – PPGE UPE
Examinadora externa (suplente)

AGRADECIMENTOS

A Deus, inspiração que encoraja com seu amor a enfrentar as batalhas da vida de cabeça erguida;

Aos mestres, fonte de onde se bebe goles de conhecimento e orientação no caminho acadêmico, especialmente a Zuleide Pereira, Erenildo Carlos, Ana Cláudia, Luiz Júnior, Janine Coelho;

Aos orientadores Dra. Maria Creusa de Araújo Borges e Dr. Wilson Honorato Aragão, que com suas orientações seguras, tornaram possível a conclusão desse trabalho;

Aos familiares, que sempre estiveram presentes fortalecendo humanamente e apoiando na caminhada. Especialmente à Esther Fernanda (filha) Auristéia Rita (esposa) e Maria José (mãe);

Aos amigos, irmãos por adoção, que encorajam sonhos e lutas, especialmente à Mariene Albuquerque, Isabel Correia, Silmara Melo, Sawana Araujo, Clemilson, Fabrícia Medeiros, Angélica Marcelino, Alan Melky, Maria José (Zita), Alan Gustavo, Maria do Amparo, Socorro Cavalcanti, Zilma Maria, Tarcizio Lopes;

À Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco e aos gestores e entrevistados que contribuíram de maneira significativa para o desenvolvimento da pesquisa;

À GRE Mata-norte, no exemplo de luta pelo fortalecimento da educação da gestora Edivânia Arcanjo e da coordenadora Edineide Lima;

Enfim, a tod@s cujos nomes não se encontram registrados aqui, mas, que torceram e contribuíram no percurso desse trabalho.

RESUMO

Esta investigação científica examinou o Índice de Eficiência Gerencial (IEG), um instrumento de responsabilização dos diretores escolares adotado no âmbito da política de gestão da educação pública estadual de Pernambuco. A discussão se fundamenta na premissa de que a gestão para resultados, via “eficiência gerencial”, suplanta a gestão democrática tornando a escola cada vez mais empresarial (menos custos, mais eficiência) e menos democrática. Nesse sentido, o modelo de gestão baseado em formas de mercado fomenta o surgimento de um novo perfil de diretor escolar mais preocupado com os índices numéricos do que com o processo democrático, dialógico. Essa gestão transforma o funcionário público dentro das escolas criando um novo *éthos* nos profissionais em educação e isso tem implicações em sua atuação como cidadão. O objetivo central da investigação foi analisar a “eficiência gerencial” como mecanismo de responsabilização verticalizada do diretor escolar e sua influência na promoção de um modelo de gestão da educação em Pernambuco. A metodologia da pesquisa teve como eixo o ciclo de políticas de Stephen Ball e seus colaboradores, na tentativa de analisar o campo das políticas educacionais e compreender como são formuladas e implementadas/atuadas em diferentes contextos. Os instrumentos de coleta de dados foram a pesquisa documental e a entrevista semiestruturada com sujeitos implicados no desenvolvimento da política em análise. A temática investigada é de grande relevância para apontar o contexto da prática da ação gestora a partir da implantação/atuação de uma política gerencialista baseada na lógica de mercado e constatou que a proposta para realizar a reforma de gestão em Pernambuco foi colocar na mão do diretor escolar a responsabilidade pela alocação dos profissionais da educação de acordo com os rígidos limites orçamentários definidos na instância central do governo. Como o pagamento do Adicional de Eficiência Gerencial (AEG), só ocorre se a equipe gestora estiver em dia com o ajustamento da carga horária da escola, da prestação de contas e da inserção de informações gerenciais no site da Secretaria de Educação e Esportes, há uma constante sensação de vigilância e possibilidade de punição, por meio do não recebimento da gratificação. Tal conduta transforma a subjetividade dos diretores escolares regulando-as pelo modelo de mercado e os sobrecarregando com uma nova burocracia virtual em prol de uma escola voltada para a competição, comparação e performatividade.

Palavras-chave: Gestão Escolar, Responsabilização, Eficiência Gerencial

ABSTRACT

This scientific investigation examined the Managerial Efficiency Index (IEG), an instrument of responsibility for school principals adopted as a management policy for the state public education of Pernambuco. The discussion is based on the premise that management for results, through “managerial efficiency”, supplants democratic management by making the school increasingly entrepreneurial (less cost, more efficient) and less democratic. In this sense, the management model based on market forms fosters the emergence of a new profile of school principal more concerned with economic results than with the democratic process, dialogical. This management transforms public servants from within schools, creating a new ethos in education professionals, and this has implications for the configuration of the citizen and society that want to form. The main objective of the investigation was to analyze “managerial efficiency” as a vertical accountability mechanism for the school principals and their influence in promoting an education management model in Pernambuco. The research methodology was based on the policy cycle of Stephen Ball and his collaborators, in an attempt to analyze the field of educational policies and understand how they are formulated and implemented / acted in different contexts. The instruments for data collection were documental research and semi-structured interviews with subjects implicated in the development of the policy under analysis. The investigated theme is of a great relevance to point out the context of the practice of managerial action based on the implementation / performance of a managerialist policy based on the logic of the market and noted that the “great insight” to perform the management reform in Pernambuco was placed in the school principal's responsibility for fiscal adjustment. As the payment of the Additional Management Efficiency (AEG), it only occurs if the management team is up to date with the adjustment of the school hours, the provision of accounts and the insertion of management information on the website of the Secretary of Education and Sports, there are a constant feeling of vigilance and the possibility of punishment, by not receiving the gratification. Such conduct transforms the subjectivity of school principals by regulating them by the market model and overloading them with a new virtual bureaucracy in favor of a school focused on competition, comparison and performativity.

Keywords: School Management, Accountability, Managerial Efficiency

RESUMEN

Esta investigación científica examinó el Índice de Eficiencia Gerencial (IEG), un instrumento de responsabilidad para los directores de escuelas adoptado como una política de gestión para la educación pública estatal de Pernambuco. La discusión se basa en la premisa de que la gestión por resultados, a través de la "eficiencia gerencial", suplanta la gestión democrática al hacer que la escuela sea cada vez más emprendedora (menos costo, más eficiente) y menos democrática. En este sentido, el modelo de gestión basado en formas de mercado fomenta la aparición de un nuevo perfil de director de escuela más preocupado por los resultados económicos que por el proceso democrático y dialógico. Esta gestión transforma a los servidores públicos de las escuelas, creando un nuevo espíritu en los profesionales de la educación, y esto tiene implicaciones para la configuración del ciudadano y la sociedad que se formará. El objetivo principal de la investigación fue analizar la "eficiencia gerencial" como un mecanismo de responsabilidad vertical para el director de la escuela y su influencia en la promoción de un modelo de gestión educativa en Pernambuco. La metodología de investigación se basó en el ciclo de políticas de Stephen Ball y sus colaboradores, en un intento de analizar el campo de las políticas educativas y comprender cómo se formulan, implementan / actúan en diferentes contextos. Los instrumentos de recolección de datos fueron investigaciones documentales y entrevistas semiestructuradas con sujetos involucrados en el desarrollo de la política bajo análisis. El tema investigado es de gran relevancia para señalar el contexto de la práctica de la acción gerencial basada en la implementación / desempeño de una política gerencial basada en la lógica del mercado y descubrió que la "gran trampa" para llevar a cabo la reforma administrativa en Pernambuco era ubicarse en el responsabilidad del director de la escuela para el ajuste fiscal. Como el pago de la Eficiencia de Gestión Adicional (AEG), solo ocurre si el equipo de gestión está actualizado con el ajuste del horario escolar, la rendición de cuentas y la inserción de información de gestión en el sitio web del Departamento de Educación y Deportes, hay un sentimiento constante de vigilancia y la posibilidad de castigo, al no recibir el bono. Dicha conducta transforma la subjetividad de los directores de escuela al regularlos según el modelo de mercado y sobrecargarlos con una nueva burocracia virtual a favor de una escuela orientada a la competencia, la comparación y el rendimiento.

Palabra clave: Gestión escolar, responsabilidad, eficiencia gerencial

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Ciclo de políticas	32
Figura 2: Mapa das Gerências Regionais de Educação de Pernambuco	63
Figura 3: Organograma estrutural da GRE Mata Norte	64
Figura 4: Indicadores da Eficiência Gerencial	105
Figura 5: Quantitativo de professores da rede estadual 2012 – 2016	107
Figura 6: Slide reunião de diretores	108
Figura 7: Elementos considerados na primeira aferição do IEG 2017	110
Figura 8: Cálculo da Eficiência Operacional	111
Figura 9: Plataforma de acompanhamento – tela de resumo	112
Figura 10: Exemplo de planilha de aferição da Eficiência Gerencial: enturmação de estudantes	113
Figura 11: Slide 10 – Reunião de diretores 2016	147

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Resultados IDEPE GRE Mata Norte – SAEPE 2014 – 2018	66
Gráfico 2: Citações Banco Mundial Diário Oficial de Pernambuco.....	87
Gráfico 3: Matrículas na rede pública estadual de Pernambuco 2015 – 2019	149

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Dimensões contextuais.....	45
Quadro 2: Resultados de avaliações externas – Escola A – 2015 a 2018	69
Quadro 3: Resultados de avaliações externas – Escola B – 2015 a 2018	72
Quadro 4: Características da reforma de gestão	77
Quadro 5: Leis e decretos do Índice de Eficiência Gerencial	98
Quadro 6: Gratificação de representação da equipe gestora	103
Quadro 7: Valores do Adicional de Eficiência Gerencial	104
Quadro 8: Pontuação para composição do IEG	115
Quadro 9: Escolas que não atingiram o IEG – Resultado final 2019	116
Quadro 10: Estratégia para atingir o IEG	122
Quadro 11: Tipo de dificuldade com o indicador de Eficiência Operacional	125
Quadro 12: Tipo de dificuldade com o indicador de prestação de contas	126
Quadro 13: Aspectos para o cálculo do Indicador de Regularidade de Inserção de Informações no SIEPE	129
Quadro 14: Opinião dos diretores sobre a divulgação do IEG	130
Quadro 15: Como os diretores se sentem na função	135
Quadro 16: Quantitativo de servidores efetivos e CTD educação de Pernambuco 2017 – 2019.....	148

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AEG – Adicional de Eficiência Gerencial

ANPAE – Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação

BDE – Bônus de Desempenho Educacional

BI – Business Intelligence

BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEO - Chief Executive Officer (Diretor executivo)

CERu – Centro de Educação Rural

CF – Constituição Federal

CGAF - Coordenação Geral de Administração e Finanças

CGDE - Coordenação Geral de Desenvolvimento da Educação

CGE – Controladoria Geral do Estado

CGGR - Coordenação Geral de Gestão de Rede

CGIP - Coordenação Geral de Educação Integral e Profissional

CGPA - Coordenação Geral Planejamento e Articulação

CMAP – Comitê de Monitoramento de Avaliação de Políticas Públicas

CTD – Contrato por Tempo Determinado

DAQP – Dimensionamento e Adequação de Quantitativo de Professores

EC – Emenda Constitucional

EF – Ensino Fundamental

EJA – Educação de Jovens e Adultos

EM – Ensino Médio

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

EREM – Escola de Referência em Ensino Médio

FEBEM – Fundação Estadual do Bem Estar do Menor

FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
GP – Ginásio Pernambucano
GRE – Gerência Regional de Educação
ICE – Instituto de Corresponsabilidade da Educação
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Brasileira
IDEPE – Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco
IEG – Índice de Eficiência Gerencial
IEO – Índice de Eficiência Operacional
INDG – Instituto Nacional de Desenvolvimento Gerencial
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPCA – índice de Preços ao Consumidor Amplo
IRI – Índice de Eficiência de Informações
IRP – Índice de Eficiência de Prestação de Contas
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MARE – Ministério de Administração e Reforma do Estado
MBC – Movimento Brasil Competitivo
NGP – Nova Gestão Pública
OBA – Olimpíada Brasileira de Astronomia
OBMEP – Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG – Organização Não Governamental
OS – Organização Social
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PDRAE- Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PEI – Programa de Educação Integral
PCG – Plano de Contingenciamento de Gastos
PMDB – Partido da Mobilização Democrática Brasileira

PMGPE – Programa de Modernização da Gestão de Pernambuco

PPP – Projeto Político Pedagógico

PRN – Partido da Reconstrução Nacional

PROGESTÃO – Programa de Capacitação para Diretores Escolares

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

SAD – Secretaria de Administração

SAEPE – Sistema de Avaliação da Educação de Pernambuco

SBE – Sociedade Brasileira de Econometria

SEE – Secretaria de Educação e Esportes

SIEPE – Sistema de Informações do Estado de Pernambuco

SINTEPE – Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco

TCR – Termo de Compromisso e Responsabilidade

UFPB – Universidade Federal da Paraíba

É preciso e até urgente que a escola vá se tornando em espaço escolar acolhedor e multiplicador de certos gostos democráticos como o de ouvir os outros, não por puro favor, mas por dever, o de respeitá-los, o da tolerância, o do acatamento às decisões tomadas pela maioria a que não falte, contudo o direito de quem diverge de exprimir sua contrariedade (FREIRE, 1997, p. 60).

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
2 PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO DA PESQUISA	26
2.1. O campo das políticas educacionais: um breve panorama	26
2.2. Contribuições do ciclo de políticas para o campo das políticas educacionais.....	31
2.2.1. Conceitos e ferramentas de análise de políticas propostos por Ball e seus colaboradores	36
2.2.2. Discutindo o conceito de gestão escolar e o princípio da eficiência	46
2.2.2.1. Gestão democrática e gestão para resultados: uma combinação possível?	46
2.2.2.2. A eficiência como princípio constitucional da gestão pública.....	55
2.3 Caracterizando o campo de pesquisa	63
2.3.1. Gerência Regional de Educação da Mata Norte	63
2.3.2. Escola A - No topo do ranking	68
2.3.3 Escola B – Um período de transição e definição de identidade	71
3. DIRETRIZES POLÍTICAS GLOBAIS E RELAÇÕES POLÍTICAS LOCAIS: O GERENCIALISMO COMO MODELADOR DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO	76
3.1 As diretrizes políticas globais e a instituição de um modelo de gestão do Estado na atualidade	76
3.2 Reforma gerencial no estado de Pernambuco	84
3.3 Gerencialismo na educação de Pernambuco: implantação e consolidação	91
4. EFICIÊNCIA GERENCIAL, DO CONTEXTO DE INFLUÊNCIA AO CONTEXTO DA PRÁTICA	97
4.1. A gênese da eficiência gerencial na educação de Pernambuco.....	99
4.2. O processo de interpretação e tradução da política de eficiência gerencial no estado de Pernambuco.....	106
4.3. A política de eficiência gerencial no contexto da prática.....	109

4.3.1. Mudanças na política e adoção de novos critérios de eficiência	114
---	-----

5. EFICIÊNCIA GERENCIAL: COMO AS ESCOLAS FAZEM A POLÍTICA 118

5.1. A visão dos sujeitos sobre o processo de atuação da política de eficiência gerencial	119
---	-----

5.2. Significados, resistências e vozes que norteiam a atuação da política de eficiência gerencial	136
--	-----

5.3. Discutindo a eficácia da política de eficiência gerencial	145
--	-----

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS 152

REFERÊNCIAS	159
-------------------	-----

APÊNDICES

Apêndice 1 – Questionário aplicado aos diretores GRE Mata Norte

Apêndice 2 – Questões norteadoras das entrevistas

ANEXOS

Anexo 1 – Quadro da educação de Pernambuco

Anexo 2 – Lei do IEG atualizada

Anexo 3 – BI AEG documento de regras 2019

1 INTRODUÇÃO

A presente investigação aprofunda a pesquisa de mestrado intitulada “A parceria público-privada na gestão da escola pública em Pernambuco: de um programa experimental à consolidação de uma política de gestão para resultados”, vivenciada pelo autor no Mestrado em Educação pela Universidade Federal da Paraíba no período de 2013 a 2015.

A referida pesquisa apontou a configuração do Programa de Modernização da gestão escolar em Pernambuco dividida em duas fases distintas, mas complementares. Na primeira fase, destaca-se a parceria público-privada entre o Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE), ente do Terceiro Setor, e o Governo do Estado, no período de 2004 a 2007. Na segunda fase, enfatiza-se a implantação de mecanismos de controle e responsabilização da gestão e o estreitamento destes mecanismos na prática da gestão escolar na rede pública estadual pernambucana, no período de 2007 a 2014.

A relação do pesquisador com o objeto de estudo remonta às experiências vivenciadas ao longo de 22 anos de atuação na educação básica da rede pública municipal e estadual em Pernambuco nas funções de Professor, Educador de Apoio, Formador e Diretor Adjunto, tendo acompanhado de perto as mudanças que ocorreram na gestão da educação nesse período.

O interesse pela temática surgiu no ano de 2010, quando a escola em que o autor lecionava passou por esse processo de transformação. Em plena atividade, oferecendo ensino regular de nível fundamental e médio, bem como o curso Normal Médio, recebeu a notícia, via Gerência Regional, de que seria integrada à rede de escolas de Referência. Com isso, a referida escola passaria a oferecer apenas o ensino médio em tempo semi-integral, os professores seriam selecionados para esse novo modelo de escola e a equipe gestora e pedagógica seria reorganizada. Foi nesse cenário que emergiu a curiosidade pela temática, no intuito de uma melhor compreensão desse modelo de gestão que estava se expandindo pelo estado.

Os estudos dos documentos orientadores da implantação do Programa de Educação Integral (PEI), os momentos de formação na filosofia do programa e a leitura de

trabalhos relacionados à construção do modelo de gestão da educação contribuíram para elucidar dúvidas e entender como Pernambuco estava reorientando sua política de gestão da educação. O mestrado em educação ampliou a compreensão sobre o tema e abriu novas possibilidades de estudar o fenômeno que tem produzido novos efeitos na gestão da educação pública estadual em Pernambuco.

Os estudos do tema permitiram verificar a instauração de uma política de meritocracia para os profissionais de educação em Pernambuco, por intermédio do Bônus de Desempenho Educacional (BDE) - uma gratificação anual para as escolas que cumprirem metas estabelecidas no Termo de Compromisso e Responsabilidade do Gestor. As metas são “pactuadas” entre a Secretaria de Educação e os gestores das unidades de ensino, a cada ano, funcionando como mecanismo de controle e responsabilização dos diretores escolares. Estes, no intuito de cumprir as metas, cobram ações dos seus subordinados e submetem o Projeto Político-Pedagógico da escola à lógica da *gestão para resultados*.

Essa política de resultados, sob a concepção de educação como um serviço não exclusivo do Estado (BORGES, 2010; 2015), põe em xeque a concepção de educação como um direito público subjetivo presente no artigo 208 da Constituição Federal de 1988. E o modelo de gestão escolar implantado em Pernambuco compromete o princípio da gestão democrática presente na CF (1988), na LDB e no Plano Nacional de Educação (PNE) e expõe um paradoxo da política de educação pernambucana: “fazer gestão democrática por meio de decretos (SILVA, 2015)”.

A pesquisa de mestrado apontou diversos aspectos da política de gestão da educação pública estadual em Pernambuco. Contudo, após 15 anos de *gestão para resultados*, faz-se necessário, aprofundar os estudos de algumas questões relacionadas aos mecanismos de responsabilização dos diretores escolares. Nesse caso, a presente investigação aborda uma nova forma de estreitamento de responsabilização do diretor escolar que surgiu a partir do ano de 2017, denominada Índice de Eficiência Gerencial. Tal mecanismo tem instituindo uma cultura de descentralização da responsabilidade do Poder Público e a centralização da responsabilização do profissional de educação, mais especificamente, o diretor escolar.

O cenário é marcado pelo estreitamento do controle sobre o trabalho do diretor escolar com a nova política de gestão da educação através do Índice de Eficiência Gerencial,

criado pela Lei nº 15.973/2016 e especificado pelos Decretos nº 43.991/2016 e 45.507/2017. A “eficiência gestora” tem como foco a avaliação mensal do trabalho do diretor, sendo-lhe atribuída uma gratificação pela eficiência no cargo. Essa eficiência é marcada por processos de controle e de avaliação. No caso em discussão, os documentos orientadores são pautados na eficiência operacional, na prestação de contas (orçamento) e no controle à distância (registro em sistema informatizado das informações gerenciais demandadas pela Secretaria de Educação).

Nesse processo, os gestores assumem o papel de direcionadores das políticas na qual reforçam e representam o que deve ser feito. Nesse caso, a intenção parece ser a de formatar o caráter do educador aos moldes de mercado por meio de artefatos gerenciais. O uso desses artefatos desenvolve uma cultura baseada na crença de que as forças de mercado e a autogestão produzirão melhorias significativas na qualidade da educação pública. Como enfatiza Ball (2010) ao destacar que os gestores escolares operam dentro de uma desconcertante imensidão de dados, comparações, indicadores de performance, ranking e competição. Assim o emprego das tecnologias de políticas não é simplesmente uma mudança administrativa, é uma mudança de cultura organizacional.

Nesse panorama, as identidades profissionais dos docentes estão sendo redesenhadas em torno da visão dos empreendedores. Os docentes (ou gestores escolares) vivem um fluxo de exigências que mudam expectativas e indicadores, que os fazem continuamente responsabilizados e constantemente vigiados (BALL, 2001). Dessa forma os gestores, nas suas escolas, assumem um papel de reconfiguradores das relações entre o compromisso individual dos professores e a ação organizacional. Eles desempenham papel chave na reconfiguração do servidor público e no desgaste dos regimes ético-profissionais, substituindo o *éthos* público por regimes empresariais competitivos. Nesse sentido, segundo Ball (2011) o segmento dos diretores de escola é a principal “carreira” em que se dá a incorporação do novo gerencialismo, sendo crucial para a transformação dos regimes organizacionais das escolas.

Em Pernambuco, percebe-se que a figura do diretor escolar é bastante evidenciada. A busca pelos resultados, pela eficiência e a prestação de contas tem consumido maior parte do seu tempo. A sua atuação como um dos grandes responsáveis pela organização de espaços mais participativos, a exemplo da construção do Projeto Político Pedagógico e da organização dos Conselhos Escolares, têm sido secundarizadas.

De acordo com essa perspectiva o diretor deve direcionar o seu trabalho na articulação das equipes para atingir metas. “Trata-se de um modelo de gestão focado na competitividade e na adequação da atividade educacional à racionalidade econômica e mercadológica, colocando em risco uma educação fundamentada em bases participativas e democráticas” (MELO; DAMASCENO, 2015, p. 14). Assim os diretores são chamados a prestar contas de suas competências e não a discutir os fundamentos da educação e da sua prática. Tal atitude desenvolve uma forma de obediência de caráter integrador aos princípios organizacionais capaz de legitimar elementos presentes na gestão de mercado mascarados pelo discurso da modernização da gestão.

Nesse contexto, questiona-se: De que forma a gestão para resultados, via “**eficiência gerencial**”, fomenta o surgimento de um **novo perfil de diretor** escolar, criando um novo **éthos** nos profissionais em educação e quais efeitos isso tem na configuração de cidadão e de sociedade que se quer formar?

Assim, a hipótese defendida nessa pesquisa é de que o Índice de Eficiência Gerencial, como mecanismo de responsabilização verticalizada do diretor escolar, suplanta a gestão democrática tornando a escola cada vez mais empresarial (menos custos, mais eficiência) e menos democrática. Sendo assim, defende-se que o modelo de gestão baseado em formas de mercado fomenta o surgimento de um novo perfil de diretor escolar mais preocupado com os resultados numéricos do que com o processo democrático, dialógico. Essa forma de gestão induz a mudanças na forma de atuação do funcionário público que atua nas escolas públicas compatível com o novo *éthos* nos profissionais da educação.

No intuito de defender a tese ora apresentada, foram propostos os seguintes objetivos:

Geral: Analisar o Índice de Eficiência Gerencial como mecanismo de responsabilização verticalizada do diretor escolar e sua influência na promoção de um modelo de gestão da educação em Pernambuco.

Específicos:

I) analisar os documentos norteadores da política de gestão para resultados e aferição do Índice de Eficiência Gerencial no âmbito da Rede Estadual de Educação de Pernambuco, no período de 2015 a 2019;

II) caracterizar os instrumentos jurídico-políticos de responsabilização dos gestores escolares e sua influência no contexto da prática;

III) compreender as condições de trabalho e o contexto da prática dos diretores das escolas da Gerência de Educação da Mata Norte pertencentes à Secretaria de Educação de Pernambuco.

Por intermédio dos objetivos propostos, a investigação analisou a política de eficiência gerencial nos aspectos documentos da influência e produção do texto da política, do processo de tradução e interpretação e atuação num cenário específico numa perspectiva qualitativa. Minayo (2009) aponta que esse tipo de pesquisa responde a questões muito particulares com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. “[...] ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes” (p. 21). Para a autora, o ser humano se distingue não só por agir, mas por refletir sobre o que faz e interpretar suas ações na interação com o outro ser. O uso da pesquisa qualitativa se justifica, pois não há regularidades a serem quantificadas, mas a necessidade de decifrar interações humanas dentro do contexto analisado (GIL, 2008).

A abordagem empregada é a do ciclo de políticas, desenvolvido pelo sociólogo Stephen Ball e seus colaboradores, para a análise de políticas educacionais. Essa metodologia de análise vem sendo utilizada em vários países para analisar o campo das políticas sociais e educacionais a fim de compreender como elas são formuladas e “implementadas/ atuadas” em diferentes contextos.

O ciclo de políticas é constituído por cinco contextos: o contexto da influência, o contexto da produção de texto, o contexto da prática, o contexto dos resultados (efeitos) e o contexto da estratégia política. Os principais ciclos propostos por Ball e seus colaboradores são os três primeiros e esses contextos são intimamente interligados e inter-relacionados; não têm dimensão temporal e nem sequencial e não constituem etapas lineares.

Cada contexto apresenta arenas, lugares e grupos de interesse e envolve disputas e embates. Nesse caso, o foco da análise das políticas deve ser sobre a formação do discurso da política e sobre a aplicação no contexto da prática, no qual os profissionais que atuam relacionam o texto com as práticas cotidianas.

Para alcançar os objetivos propostos foram utilizadas a pesquisa bibliográfica e documental, a observação sistemática com base nas dimensões contextuais descritas por Ball *et al* (2016), um questionário (com questões abertas e fechadas) e a entrevista semiestruturada. A análise documental utiliza como instrumento a capacidade de abstração para estudar a lógica do objeto com fidelidade e perceber o que constitui a anatomia do que se está investigando. Nesse sentido, Gomes (2009) aponta que os documentos resultam de uma produção comunicativa humana e, por isso, torna-se possível captar o sentido oculto nessas produções. A partir dessa perspectiva pode-se caminhar para a descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos, indo além das aparências, através de inferências que partem da descrição dos conteúdos explícitos da comunicação para se chegar a dimensões que vão além da mensagem (GOMES, 2009).

Os documentos analisados são documentos orientadores produzidos no período de 2016 a 2019 que tratam da gestão da educação pública como publicações do Diário Oficial do Estado (leis, decretos, instruções normativas), slides de reuniões de diretores, manuais de orientação. Foi analisado, também, o conteúdo do Sistema de Informações Educacionais de Pernambuco – SIEPE, portal de monitoramento de gestão das escolas, no qual são inseridas as informações que gerarão o índice de eficiência gerencial, bem como informações da página oficial da Secretaria de Educação e Esportes (SEE) do governo estadual.

A análise documental oferece informações que podem ser complementadas com o auxílio da entrevista e do questionário. Eles surgem, nesse contexto, como elementos de reflexão da realidade vivenciada. Adota-se, para esta pesquisa, a entrevista semiestruturada, “em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada” (MINAYO, 2009, p. 64). Esses instrumentos permitem a compreensão do contexto da prática da política educacional, uma vez que é nele que a política está propensa à interpretação ou recriação e produz efeitos e consequências.

Os sujeitos da pesquisa são 32 diretores de escolas pertencentes à Regional Mata Norte, um representante da Secretaria de Educação e Esportes e um representante do

Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco – SINTEPE. A escolha dos sujeitos da pesquisa não se dá pela quantidade de envolvidos, mas pela representatividade de cada sujeito nas categorias analisadas.

A redação da tese segue a seguinte organização estrutural:

A seção 1 é a Introdução, em que se apresenta uma breve contextualização da política de aferição do Índice de Eficiência Gerencial, a aproximação com o objeto da pesquisa, a hipótese da tese e os objetivos.

A seção 2 apresenta o percurso teórico-metodológico desse trabalho em um breve panorama do campo das políticas educacionais, os estudos realizados nessa área e as contribuições do ciclo de políticas, idealizado por Stephen Ball e seus colaboradores. O texto ainda caracteriza as tecnologias de políticas e discute a importância do contexto para a compreensão da atuação das políticas, bem como situa, contextualmente, o campo da investigação em que a pesquisa é desenvolvida.

A terceira seção problematiza as relações políticas globais e locais em educação que estabelecem um novo modelo de organização que atua sobre o Estado e fomenta a criação de políticas de gestão da educação numa perspectiva gerencialista. Nessa seção também é caracterizada a implantação e consolidação do gerencialismo na gestão das escolas públicas estaduais de Pernambuco.

A seção 4 aborda o contexto em que a pesquisa é desenvolvida numa tentativa de situar a atuação da política e o foco de análise. O procedimento fundante dessa parte é a análise de documentos e artefatos que podem levar a compreensão do objeto de estudo desde o contexto de influência da política ao contexto da prática.

A quinta seção analisa a política de eficiência gerencial com foco na opinião dos sujeitos entrevistados. Para compor essa análise foi aplicado um questionário a 32 diretores de escolas da GRE Mata Norte, compreendendo todos os municípios abrangidos pela referida regional. Destes diretores, foram escolhidos dois diretores (um de escola de alto rendimento e outro de baixo rendimento em avaliações externas) para serem entrevistados a fim de aprofundar a discussão dos temas propostos no questionário. Além dos diretores, são entrevistados, também, um representante da Secretaria de Educação e Esportes e um representante do sindicato dos professores.

Nas considerações finais, aponta-se a proposta que o Estado utilizou para efetivar a política em análise e se discute a eficácia da eficiência gerencial na promoção de um modelo de gestão da educação e de mudança do éthos do profissional de educação que está à frente da direção das escolas em Pernambuco.

Por fim, compreende-se a relevância da temática estudada por ser um fenômeno de transformação da ação gestora nas escolas, a partir da implantação de uma política gerencialista influenciada pela lógica do mercado. Nesse sentido, a pesquisa proposta poderá contribuir para o entendimento e definições de políticas públicas no âmbito da educação e trazer o exercício do pensamento crítico acerca da política de gestão escolar baseada em resultados, sob a essência da lógica excludente do sistema capitalista. Visa, também, cooperar para o debate acerca da necessidade de uma educação que contribua para a transformação social.

2 – PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO DA PESQUISA.

Essa seção apresenta o percurso teórico-metodológico desse trabalho em um breve panorama do campo das políticas educacionais, os estudos realizados nessa área e as contribuições do ciclo de políticas, idealizado por Stephen Ball e seus colaboradores. O texto ainda caracteriza as tecnologias de políticas e discute a importância do contexto para a compreensão da atuação das políticas.

Ainda, nesta seção, discutem-se dois conceitos importantes para a compreensão do objeto de estudo: a gestão escolar e o princípio da eficiência. Por fim, faz-se uma breve apresentação do *lôcus* da investigação, a Gerência Regional de Educação da Mata Norte e duas escolas onde a pesquisa foi desenvolvida.

2.1 – O campo das políticas educacionais: um breve panorama

O campo¹ das políticas educacionais é um campo em permanente busca de consolidação. Ele se constitui uma área relativamente recente, embora já seja assunto discutido há séculos. Nesse panorama há os pesquisadores que fazem análise de políticas para compreenderem como as políticas funcionam e para produzirem conhecimentos epistemológicos na área e há os que pesquisam para corroborar os efeitos de certas políticas.

Tanto no cenário nacional, quanto no internacional, esse campo vem se consolidando e produzindo importantes resultados para a compreensão das políticas na atualidade. De acordo com Mainardes, *et al* (2011), nos Estados Unidos, a pesquisa sobre políticas está alinhada aos estudos da administração educacional no sentido do gerenciamento e da liderança. No Reino Unido, as análises se enquadram no campo da Sociologia da Educação. Na América Latina, as pesquisas se situam, desde a década de 1950/60, no campo da ciência política e da administração da educação.

¹ Mainardes *et al* (2017) propõem a discussão de campos analíticos a partir da compreensão dos estudos de Bourdieu que postula a existência de muitos campos possíveis (político, religioso, intelectual, artístico, científico, etc). Esses campos são redes que envolvem forças, lutas e que assumem características específicas relativas à forma de capital em jogo e à posição em que os agentes ocupam. A estrutura de campo é caracterizada por um estado de relação de forças (relações de conflitos e disputas de poder) entre seus ocupantes, que têm em comum diversos interesses ligados à própria existência do campo.

No Brasil, atualmente, a pesquisa em políticas educacionais situa-se, especificamente, no território das políticas sociais e, embora tais estudos, em uma análise sistemática como ciência seja algo recente, a produção de conhecimento sobre políticas educacionais tem acumulado um conjunto significativo de estudos teóricos e empíricos que contribuem para a obtenção de avanços nesse campo.

Mainardes, *et al*, (2011) destacam que há uma distinção entre os estudiosos das políticas educacionais. Segundo eles, a partir do fim da década de 1970, nos Estados Unidos, emergiu a profissão de analista político no intuito de diminuir a distância entre aqueles que formulam e aqueles que estudam as políticas. Os “analistas políticos” estão, geralmente, vinculados às agências governamentais ou organizações privadas, enquanto os “pesquisadores de políticas” vinculam-se às universidades ou centros de pesquisas com tarefas acadêmico-profissionais.

O trabalho dos analistas e dos pesquisadores se distingue quanto às suas posições. Segundo Mainardes *et al*, (2011) os analistas focam numa *análise para as políticas* tornando-se assim, advogados dessas políticas e agenciadores de informações para seu implemento, monitoramento e avaliação. Por outro lado, os pesquisadores ocupam-se de *análises de políticas*, as quais compreendem a apreciação da formulação de políticas e o estudo do seu conteúdo de forma crítica. Assim, evidencia-se que as finalidades da pesquisa no campo das políticas são diferentes em intenções e finalidades. No entanto, essa distinção não é algo rígido, uma vez que as pesquisas podem ser ancoradas em ambas tipologias de análise.

Os pesquisadores, geralmente, desenvolvem pesquisas no intuito de compreenderem certas políticas, por isso, produzem conhecimentos que podem ser úteis na formulação ou reorientação das políticas analisadas. Nesse sentido, Gewirtz e Cribb (2006) citados por Mainardes *et al*, (2011, p. 151) alertam: “Os pesquisadores desse campo precisam refletir sobre as possíveis consequências éticas de suas pesquisas, uma vez que, elas podem legitimar ou intensificar situações e condições de opressão e desigualdades ou desvelá-las e problematizá-las”. Eis o grande desafio posto sobre o trabalho do pesquisador de políticas, no atual período histórico de crise de paradigmas, produzir respostas que não sejam apenas retóricas, mas que tente entender esse movimento e seus desdobramentos. Por isso, faz-se necessário desenvolver estratégias políticas que contribuam efetivamente com o campo pesquisado.

Nesse sentido, a análise de políticas educacionais, situada no campo das ciências sociais, tem desenvolvido abordagens teórico-metodológicas que enriquecem o conjunto da epistemologia específica dessa área. Nas décadas de 1970/1980, vários modelos lineares de formulação e análise de políticas foram desenvolvidos e suas metodologias destacavam a avaliação das políticas por meio da análise do processo e dos impactos provocados pela implementação, visando, principalmente a aferição da eficácia dos programas e a avaliação das relações custos-benefícios. Nessa fase, entendiam-se os problemas e as questões de análise de políticas como preponderantemente técnicos, conforme Mainardes *et al*, (2011, p. 153) “[...] esses referenciais definiam as fases do processo político como agenda, projeto (formulação), adoção, implementação, avaliação e reajuste”. Isso acarretou diversas críticas às tendências tecnicistas de análise de políticas.

A partir da década de 1980 vários modelos de análise foram desenvolvidos em diversos países. Em geral, eles consideravam a análise numa perspectiva crítica e a necessidade de entender o processo político como algo dialético. No Brasil, nesse período, o campo de pesquisa se expandiu e se afirmou como um campo investigativo específico. Isso ocorreu, em grande parte, pelo surgimento de diversos grupos de pesquisa na área, desenvolvidos nos Programas de Pós-graduação.

Já na década de 1990, se fortaleceu a ideia de que as políticas deveriam ser entendidas como processo e como produto e que os processos políticos são complexos e envolvem uma variedade de contextos. Nesse período, emergiram diversos referenciais teóricos que pretendiam superar uma análise linear da política. Esses referenciais partem do pressuposto de que uma política educacional, por exemplo, envolve “[...] o Estado, específicos contextos econômicos, sociais e políticos, as instâncias legislativas e as escolas, entre outros” (MAINARDES *et al*, 2011, p. 155). Assim, tais referenciais foram desenvolvidos para auxiliar os pesquisadores em diversos contextos de análise.

Nesse debate sobre o campo das políticas, recorre-se às contribuições de teorias do materialismo histórico e dialético, das teorias estruturalistas e pós estruturalistas, das teorias feministas e das pluralistas.

As contribuições advindas do materialismo histórico e dialético permitem pensar sobre as políticas educacionais numa perspectiva de construir alternativas conjunturais que potencializem a ação das classes trabalhadoras na superação do capitalismo e da forma atual

de sociabilidade permeada pelo Estado capitalista e pela propriedade privada dos meios de produção (TAFFAREL, 2011). A discussão a partir dessa teoria pensa a política como ação emancipatória que formula premissas programáticas para a luta histórica de classes. Tal abordagem enfatiza o papel do Estado e a geração de políticas no contexto de disputa de poder entre a economia e os agentes políticos.

O estruturalismo, desenvolvido no âmbito das ciências sociais a partir dos estudos do linguista francês Ferdinand de Saussure, não está diretamente preocupado com a evolução histórica da política, mas com a estrutura em que ela é aplicada. Convém ressaltar que essa metodologia de análise foi desenvolvida para os estudos linguísticos e, posteriormente, aplicada a outros campos de pesquisa como a educação. A concepção de mundo subjacente aos pesquisadores estruturalistas é permeada pela crença de que a realidade objetiva e a subjetiva são constituídas por estruturas (LUDWING, 2014). Exemplo desse tipo de pensamento é a teoria dos “aparelhos do Estado” proposta por Althusser, segundo a qual, a reprodução das forças produtivas carregam em si mecanismos ideológicos que, combinados entre si, garantem a reprodução das condições materiais de existência (ALTHUSSER, 1985). Nesse sentido, a escola é uma estrutura que tem como finalidade preparar as mentes e o modo de proceder das pessoas para que elas se adequem às estruturas vigentes na sociedade.

As teorias feministas, que emergiram nas décadas de 1960/70, são instrumentos que refletem diferentes perspectivas epistemológicas, no entanto, constituem-se estratégias de mudança social. Narvaz e Koller (2006) destacam a preocupação com todo o processo de condução da investigação, uma vez que diferentes métodos conduzem a diferentes resultados. As autoras apontam ainda para o fato de que “a imparcialidade, nesse contexto, não é possível, nem sequer desejável, especialmente porque se encontra comprometida com a mudança social” (NARVAZ; KOLLER, 2006, p. 651). Assim, as metodologias feministas assumem um caráter crítico de abordagem objetivando a mudança social e o empoderamento de grupos oprimidos, em especial, de mulheres.

A perspectiva pluralista de análise de políticas educacionais considera que o poder circula entre diferentes parceiros num conjunto articulado de poder e influência, no qual o Estado constitui-se apenas como um elemento. Na política, determinações de diversas origens se entrecortam e a análise rompe com o modelo analítico linear. Essa perspectiva situa-se no rol de uma linha mais ampla: as perspectivas pós-estruturalistas. Estas procuram superar as

limitações das abordagens descritivas. Para tal, considera a ação dos sujeitos e a fluidez da posse do poder pelos diferentes agentes como cruciais para a compreensão das políticas.

O pós-estruturalismo aponta a necessidade de analisar “o discurso da política”. Esse discurso é entendido, numa perspectiva foucaultiana² como a conjunção de “poder e conhecimento”. Ou seja, a formulação de políticas é uma arena de disputa por significados, na qual os competidores tentam definir objetivos em que o discurso é usado tacitamente e é produto de múltiplas influências e agendas, intenções e negociações no processo de formulação da política.

Nesse sentido, o papel do pesquisador, segundo Mainardes *et al*, (2011, p. 157) “é o de identificar ideologias, interesses, conceitos empregados, embates envolvidos no processo e vozes presentes e ausentes, entre outros aspectos”. Assim, o pesquisador desvela que na política como discurso, somente algumas vozes são ouvidas como legítimas e investidas de autoridade e que alguns discursos são mais dominantes do que outros.

Ball e Mainardes (2011) propõem que as políticas sejam analisadas como *texto* e como *discurso*. Como texto, as políticas baseiam-se na teoria literária; são como representações codificadas de maneiras complexas; os textos são o produto de múltiplas influências e agendas e apenas algumas influências e agendas são consideradas como legítimas. Nesse caso, a metodologia de análise precisa ser capaz de identificar essas influências.

Como discurso, as políticas estabelecem limites sobre o que é permitido pensar e tem o efeito de distribuir vozes que serão investidas de autoridade; os atores estão imersos numa variedade de discursos; os discursos são também sobre quem pode falar, quando, onde e com que autoridade. O conceito de discurso na análise de Ball situa-se numa perspectiva foucaultiana (poder e conhecimento) e sua metodologia de análise é a abordagem do ciclo de políticas (*policy cycle approach*).

Ball e seus colaboradores têm enfatizado o processo histórico das políticas investigadas, as mudanças na economia e o papel do Estado, das redes sociais e políticas na

² Em termos foucaultianos, a análise do discurso é o estudo (de uma prática discursiva) que não se situa entre os dois polos opostos e demarcados, de um lado pela Filosofia Analítica – o polo da formalização, em que sobre o discurso é tentada uma redução por meio da lógica -, e, de outro lado, pela Hermenêutica - o polo da interpretação, em que a partir de uma frase buscam-se as outras às quais a frase remeteria. Os discursos são, portanto, resultado de combinação de palavras que representariam as coisas do mundo. Os discursos formam sistematicamente os objetos de que falam (VEIGA NETO, 2011).

definição de políticas, bem como o impacto das políticas sobre as classes sociais. Esses elementos aparecem nos textos das políticas, mas nem sempre de forma clara, por isso, a necessidade de que o pesquisador seja capaz de perceber tais marcas.

2.2. Contribuições do ciclo de políticas para o campo das políticas educacionais

A presente investigação é metodologicamente ancorada na abordagem do “Ciclo de Políticas”, formulado pelo sociólogo Stephen Ball e seus colaboradores para a análise de políticas educacionais. Essa metodologia de análise vem sendo utilizada em vários países para analisar o campo das políticas sociais e educacionais a fim de compreender como elas são formuladas e “implementadas” em diferentes contextos. A escolha desse referencial teórico se dá porque essa abordagem permite uma análise crítica da trajetória da política desde sua formulação até sua atuação no contexto da prática, inclusive, dos seus efeitos.

As pesquisas de Ball e seus colaboradores no campo das políticas têm fornecido aos tantos pesquisadores que se utilizam de sua teoria, elementos que possibilitam pensar sobre a atuação da política de novas maneiras, bem como a compreensão de políticas nos diversos contextos. Dessa forma, estes pesquisadores podem entender mais sobre os processos por trás da atuação das políticas.

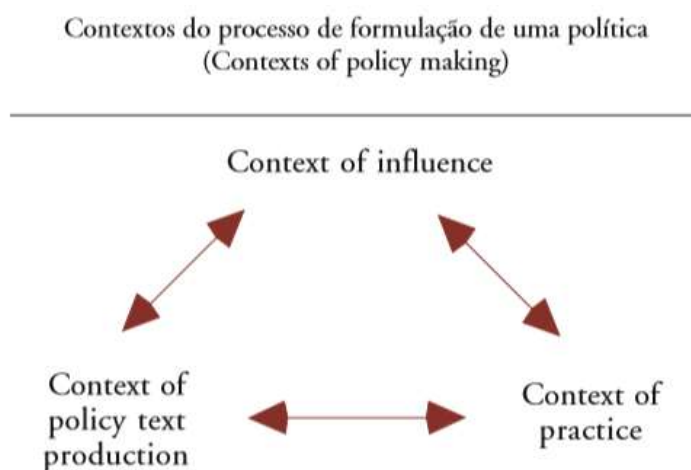
Nessa perspectiva, a análise de políticas não é algo linear e acabado. Mas se constitui “[...] uma análise “desordenada”, pois considera que os materiais teóricos falharam em representar a desordem, a bagunça, a incoerência da vida política das escolas, e processos concomitantes de luta, conflitos e comprometimento” (BALL, 2016, p. 04). Segundo Ball (2016), a micropolítica da escola é caótica e, por isso, não permite uma análise linear. Ele afirma que se utiliza de métodos modernistas e depois os sujeita a teorização pós-estruturalista.

A abordagem do ciclo de políticas segue uma orientação pós-moderna e destaca a natureza complexa e controversa da política, enfatizando os processos micropolíticos e a ação dos profissionais envolvidos na atuação das políticas. Esse referencial não é estático, mas dinâmico e flexível.

O Ciclo de Políticas foi concebido inicialmente por Ball e Bowe em 1992 e caracterizava o processo político a partir de três facetas ou arenas políticas: a política proposta (política oficial pensada por governos e seus assessores, as autoridades locais e as áreas onde as políticas emergem), a política de fato (os textos e que dão forma a política e suas orientações) e a política de uso (discursos e práticas que emergem da implementação da política no contexto da prática) (MAINARDES, 2006).

Posteriormente, os referidos autores romperam com essa formulação por acharem nela uma “certa rigidez” que eles não desejavam empregar para delinear o ciclo de políticas. De acordo com Mainardes (2006, p. 49) “Para eles, há uma variedade de intenções e disputas que influenciam o processo político e aquelas três facetas ou arenas se apresentavam como conceitos restritos, opondo-se ao modo pelo qual eles queriam representar o processo político”. Os autores propuseram, então, um ciclo contínuo, que não tem dimensão temporal, nem sequencial, constituído por três contextos: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática.

Figura 1 - Ciclo de Políticas



Fonte: Bowe *et al* apud Mainardes (2006, p. 51)

Em 1994, Ball acrescentou outros dois contextos: o dos resultados (efeitos) e o da estratégia política, aos contextos primários, já consolidados.

O ciclo de políticas é “[...] uma ferramenta para investigação sobre as formas pelas quais as políticas são feitas” (BALL, 2016, p. 8). Então ele se torna uma ferramenta capaz de analisar diferentes políticas nos diversos contextos em que estão inseridas.

Os cinco contextos propostos por Ball e seus colaboradores podem ser assim detalhados:

- a) Contexto de Influência - É onde as políticas são iniciadas e os discursos são construídos. É nesse contexto que os grupos de interesses disputam para influenciar a definição das políticas. No caso das políticas educacionais, participam desse contexto as redes sociais dentro dos partidos políticos, do governo e do processo legislativo (comissões, grupos representativos).

Como ferramenta teórico-metodológica para a análise de políticas, algumas questões podem ser observadas nesse contexto. Quais são as influências e tendências presentes na política investigada? Por que a política emergiu agora? Há influências globais/internacionais? Há influências nacionais e locais? Como elas se relacionam? Como o discurso da política foi constituído no decorrer do tempo? É possível traçar a genealogia completa do discurso da política? (MAINARDES, 2006). Esse contexto de influência tem muita articulação com o contexto da produção de textos, uma vez que os textos políticos, geralmente, representam os interesses das articulações, reivindicações e ideologias advindas dos grupos que os representam.

- b) Contexto de Produção de Textos - É onde o texto é realizado e articulado com a linguagem do interesse público geral. Os textos são resultados de disputas e acordos entre políticos. As arenas, nesse contexto, são os textos legais e oficiais, os pronunciamentos, os comunicados oficiais.

Nesse contexto a política se materializa em textos oficiais e documentos políticos, bem como artefatos que explicitem a política ao público alvo. Nesse caso, o pesquisador pode utilizar-se de questões norteadoras para analisar o contexto, tais como: Quando se iniciou a construção do texto da política? Quais os grupos de interesse representados no processo de produção do texto da política? Quais os grupos excluídos? Houve espaço para a participação ativa dos profissionais envolvidos na construção dos textos? Como o texto da política foi constituído? Quais as vozes “presentes” e “ausentes”? (MAINARDES, 2006).

Faz-se necessário considerar que a política, mesmo sendo intervenções textuais (Ball, 1992), não é feita no legislativo, pois os textos precisam ser atuados no contexto da prática, passando por processos de interpretação e tradução e carrega em si diversas possibilidades de serem recriadas.

- c) Contexto da Prática – É onde a política está propensa à interpretação e recriação e produz efeitos e consequências. No tocante à política educacional, as arenas são: escolas e locais de atuação dos profissionais de educação.

Nesse contexto é onde partes dos textos serão rejeitadas, ignoradas, mal interpretadas e recriadas, considerando que os autores de textos de política não podem controlar o significado dos textos. Nesse caso, os pesquisadores de política, que utilizam o ciclo de políticas podem utilizar-se de questões como: Como a política foi recebida? Como está sendo implementada? Como os professores, diretores, pedagogos e demais envolvidos interpretam os textos? Há mudanças, alterações e adaptações do texto da política para a concretização da política? Há variações no modo pelo qual o texto é interpretado, nos diferentes espaços observados na pesquisa? Há evidências de resistência individual ou coletiva? Os profissionais envolvidos na implementação têm autonomia e oportunidades de discutir e expressar dificuldades, opiniões, insatisfações, dúvidas? Recebem algum tipo de pressão? E suporte? Há formas de opressão, mecanismos de pressão, silenciamentos? Há espaços de vivências democráticas e emancipatórias? O contexto da prática tem influenciado o contexto da produção do texto? (MAINARDES, 2006).

- d) Contexto dos Resultados – É a parte da análise que se propõe a refletir acerca das questões conjunturais e sobre as desigualdades sociais criadas ou reproduzidas pela política, que só podem ser detectadas pela pesquisa criteriosa por meio de uma observação prolongada.

Nesse momento da análise pode-se indagar: Qual o impacto da política para os alunos (ou receptores da política) em geral? Qual o impacto da política para grupos específicos tais como: classe social, gênero, raça/etnia, localidade (urbana/rural; áreas carentes/mais desenvolvidas), características pessoais dos alunos, ritmos de aprendizagem, pessoas portadoras de necessidades especiais? Há consequências inesperadas? Quais? Há dados oficiais sobre o impacto da política? O que eles mostram? Quais as diferenças e semelhanças entre os dados oficiais e o que foi observado no contexto da prática pelo

pesquisador? É possível identificar disparidades entre dados estatísticos oficiais e dados qualitativos obtidos por meio de observações, depoimentos? (MAINARDES, 2006).

- e) Contexto da Estratégia Política – Refere-se ao processo no qual a política pode ser mudada ou pelo menos o pensamento sobre as políticas pode ser mudado. Constitui uma estratégia política que exige que o pesquisador assuma a responsabilidade ética com o tema investigado. Ou seja, como o pesquisador pode contribuir efetivamente para o debate em torno da política, bem como sua compreensão crítica.

Nessa etapa de análise, alguns direcionamentos podem fornecer, ao pesquisador, elementos para uma melhor compreensão do objeto da análise. Há desigualdades criadas ou reproduzidas pela política? Quais são as evidências disso? Há conclusões similares em outros estudos da literatura? Que estratégias (gerais e específicas) poderiam ser delineadas para lidar com as desigualdades identificadas? As estratégias delineadas contribuem para o debate sobre a política investigada e para aspectos da política que deveriam ser repensados e redimensionados? Que outras estratégias são apontadas na literatura? As estratégias delineadas são exequíveis e fundamentadas em referenciais teóricos consistentes? Em que medida as estratégias delineadas pelo pesquisador contribuem para o fortalecimento das pedagogias críticas, de projetos alternativos para a educação das classes trabalhadoras e de uma democratização real e efetiva? (MAINARDES, 2006).

O ciclo de políticas em seus diferentes contextos e as questões de pesquisa poderão nortear o pesquisador a fim de compreender a ação da política em diversas conjunturas. No entanto, as questões não são elementos rígidos, estanques, uma vez que a política está em constante movimento de interação e de ajustes e a criatividade do pesquisador é um elemento importante nesse processo de compreensão da realidade analisada.

Nesse aspecto, faz-se necessário conhecer as arenas em que a política é gestada e atuada, pois conforme Ball (2016, p. 6) a “política não é um documento ou coisa, mas sim uma entidade social que se move no espaço e o modifica enquanto se move, e modifica coisas nesse movimento, modifica o espaço pelo qual se move. Então ela é mudada por coisas e muda coisas.” Assim, ao estudar os contextos, o pesquisador pode perceber que as políticas assumem características diferentes nos diferentes contextos criando problemas a serem pesquisados.

O ciclo é composto pelos cinco contextos descritos e propostos por Ball e seus colaboradores. No entanto, a partir de 2009, Ball recomendou incorporar os dois últimos contextos aos contextos primários por acreditar que o contexto dos resultados/ efeitos é uma extensão do contexto da prática, e o contexto da estratégia já pode ser contemplado no contexto da influência (MAINARDES; MARCONDES, 2009).

Nesse sentido, a abordagem do ciclo de políticas se interessa em demonstrar a complexidade que permeia as políticas educacionais e a intersecção entre macro e micropolíticas. Essa metodologia de análise exige do pesquisador a superação de certos determinismos presentes em grande parte da análise de políticas e o leva a perceber o processo como algo permeado por disputas em que o contexto microssocial e macrossocial se conectam por meio da interação dos sujeitos que vivenciam a política.

Ball em entrevista a Avelar (2016, p. 5) afirma: “Eu acho que a maior parte da pesquisa que faço pode [...] ajudar pessoas a interpretar as práticas sociais nas quais estão envolvidas, sempre como ponto de partida ou visões parciais, possibilidades temporárias para a reflexão e ação”. Esse referencial teórico e também ferramenta de análise de políticas tem sido utilizado para entender como as políticas acontecem, sobretudo, no contexto da prática onde elas passam por processos de tradução e interpretação.

Assim, a abordagem do ciclo de políticas traz várias contribuições para a análise das políticas, uma vez que entende esse processo como algo multifacetado e um campo de disputas no qual os sujeitos a recriam de acordo com seus interesses. A pesquisa nesse campo deve estar comprometida com uma análise crítica, interrogadora e autônoma (MAINARDES, 2006), capaz de capturar parte da complexidade do processo de formulação e implementação das políticas.

2.2.1 Conceitos e ferramentas de análise de políticas propostos por Ball e seus colaboradores

Os estudos de Ball e seus colaboradores também têm contribuído para estabelecer categorias de análises a partir de conceitos próprios do campo das políticas como *redes de políticas*, *tecnologias de políticas* e *atuação de políticas*.

a) Rede de políticas

Ball (2014, p. 29) conceitua redes de políticas como “[...] um tipo ‘social’ novo, envolvendo tipos específicos de relações sociais, de fluxos e de movimentos. Elas constituem comunidades de políticas, geralmente baseadas em concepções compartilhadas de problemas sociais e suas soluções, constituindo-se em uma nova forma de governança”. Nesse sentido, novas iniciativas vão sendo construídas e o papel do Estado é sempre reconfigurado.

Assim, segundo Ball (2013, p. 461) “[...] o Estado hoje faz o papel de “parteiro” (*midwife*) produzindo relações de mercado dentro das quais o setor privado tem a possibilidade de desenvolver atividades lucrativas na execução e gestão dos serviços públicos”. Por isso, a relação do Estado com o setor privado precisa ser analisada de forma diferente daquela compreensão clássica e antagônica à qual se costuma pensar.

Para essa análise, faz-se necessário considerar um conjunto de problemáticas conceituais relacionadas ao surgimento de um novo paradigma de gestão pública. Ball (2001) denomina esse movimento de “convergência de políticas” e aponta para o “[...] desaparecimento gradual da concepção de políticas específicas do Estado Nação nos campos econômicos, social e educativo e, concomitantemente, o abarcamento de todos estes campos numa concepção única de políticas para a competitividade econômica” (BALL, 2001, p. 100).

Esse novo paradigma de gestão tem colocado em xeque o próprio conceito de Estado Nação como entidade cultural e política, pois há uma unificação e homogeneização da ocidentalização ou americanização e produção de um consumidor genérico. Esse processo é conduzido pelos interesses das indústrias culturais globais e disseminado pela mídia global. Nesse cenário, atua uma nova elite transnacional beneficiada pelo empreendimento global, “com pouco ou nenhum alinhamento político ou econômico com os Estados Nação” (BALL, 2001, p. 101). Elas atuam juntamente a governos de diversas tendências ideológicas: direita, esquerda, centro, etc. Essas redes tem uma forte influência na estrutura estatal. Segundo Ball (2014, p 35)

Novas redes e comunidades de políticas estão sendo estabelecidas por meio das quais determinados discursos e conhecimentos fluem e ganham legitimidade e credibilidade e esses processos estão localizados dentro de uma arquitetura global de relações políticas que não somente envolvem os governos nacionais, mas também organizações intergovernamentais [Banco Mundial, OCDE, Corporação Financeira Internacional, Organização Mundial do Comércio], corporações transnacionais e as ONGs. As políticas são desenvolvidas, promulgadas e avaliadas em várias redes globais de onde a sua autoridade é agora derivada.

Tais redes de políticas têm sua atuação sobre o fluxo dos problemas sociais oferecendo soluções para eles, deslocando a atuação do Estado e realizando a política em outros ambientes. Ball (2016, p. 33) assim define a atuação das redes “quase por definição, relações de redes são opacas, consistindo, em boa parte, de trocas sociais informais, negociações e compromissos que se constituem nos bastidores”.

Elas atuam criando nova governança e, segundo Ball, afetam a democracia no Estado-Nação.

A governança em rede cria um “déficit democrático”, visto que os processos de política e governança tornam-se mais dispersos e mais opacos. [...] Não só as redes políticas desfocam as fronteiras entre Estado e sociedade, mas elas também expõem o processo de elaboração de políticas e jogos de poder particularistas. (BALL, 2014, p. 32) *grifos do autor*.

Essa visão é também defendida por Freitas, 2018, p. 41. Para ele,

Os reformadores operam em *redes difusas de influência*, construindo alianças mais amplas com acadêmicos, grandes empresários, rentistas e suas fundações, políticos no interior de instâncias legislativas e do governo, institutos, centros e organizações sociais, indústria educacional e a mídia, imerso no tecido social, construindo a legitimação de sua concepção de sociedade e de educação.

As redes têm um papel importante na gestão e reconfiguração do Estado na atualidade. Essa análise de Ball gera críticas à sua metodologia. Acusam-no de não possuir uma teoria de Estado bem elaborada. No entanto, o autor argumenta que a análise do Estado não se limita à perspectiva do controle estatal. A sua perspectiva não estadocêntrica evidencia essa rede de políticas que cria ambiência para uma nova maneira de governar.

b) Tecnologia de políticas – forma de mercado, gerencialismo e performatividade

Tecnologia de Políticas é outro conceito explicitado por Ball (2001, p. 104) “Elas costumam um conjunto de políticas tecnológicas que relacionam mercados e gestão, com performatividade e com transformações na natureza do próprio Estado”. Elas também “[...] envolvem a distribuição calculada de técnicas e artefatos para organizar forças e capacidades humanas em redes operacionais e funcionais de poder” (BALL, 2002, p.6).

Ball classifica essas tecnologias em três: formas de mercado (ou privatização), gerencialismo e performatividade.

A “forma de mercado” é uma tecnologia caracterizada por estabelecer uma correspondência moral entre o provimento público e o empresarial. Ela enseja “[...] criar oportunidades para a “escolha” e para a “competição”, seja no interior dos serviços públicos já estabelecidos ou introduzindo a concorrência de fornecedores privados de serviços públicos” (BALL, 2013, p. 461).

O grande intuito, nesse caso, é o estabelecimento de uma civilização comercial. Ela se materializa por meio da privatização, da concessão, da parceria público-privada, da terceirização. E, além disso, o setor público resultante, precisa se orientar por meio da cultura mercadológica, segundo a qual o mercado é considerado mais ágil, eficaz e eficiente.

Sendo assim, a chamada civilização comercial cria um novo currículo ético para o setor público num cenário em que o Estado deixa de ser provedor e passa a ser regulador. Note-se que nessa situação, o Estado se caracteriza, na prática, não como regulador, mas como regulado, pois é o privado que orienta o setor estatal.

Nesse contexto, a forma de mercado institui duas marcas, segundo Ball (2001): o apelo ao pragmatismo e o sobrevivencialismo. O pragmatismo atua por meio da adaptação aos incentivos de mercado em termos de ação e de práticas e o sobrevivencialismo caracteriza-se como uma crescente orientação para um bem estar interno da instituição (autointeresse) e um distanciamento das questões sociais.

Essa cultura mercadológica exige que os trabalhadores se responsabilizem pela relação entre seus postos de trabalho e a sua contribuição para a competitividade do que produzem. “Ela cria um individualismo competitivo e um instrumentalismo e elimina os espaços de reflexão” (BALL, 2001, p. 107). Assim, as atividades profissionais e as relações interpessoais são influenciadas pelas micro-práticas de mercado.

Uma segunda tecnologia política apontada por Ball é a forma de gestão por meio do “gerencialismo”. Por essa via, busca-se “o fortalecimento do poder de controle de gestores em fazer as instituições funcionarem de modo eficaz e eficiente de acordo com modelos de organizações empresariais” BALL (2013, p. 461).

A gestão torna-se o mecanismo chave para a reconfiguração do serviço público a partir de uma cultura de mercado. Segundo Ball (2001, p. 108) “Ela desempenha um papel crucial no desgaste dos regimes ético-profissionais nas escolas e sua substituição por regimes empresariais competitivos. Enquanto o mercado trabalha de fora para dentro, a gestão funciona de dentro para fora”. Nesse caso, a figura do gestor toma uma grande importância. Cabe a ele delinear e instrumentalizar seus subordinados tendo em vista os objetivos da Nova Gestão Pública.

Cavalcanti; Botler (2019, p. 221) propõem que “[...] este modelo carrega em si elementos de uma ética de reprodução do capital bastante sutil e que vem alastrando-se e manifestando-se de forma difícil de se contrapor”. E complementa: “O discurso da participação se contradiz frente ao modelo de gestão centralizado que, desta forma, não é matéria de negociação, modificação ou ressignificação por sujeitos que não façam parte do grupo gestor” (Idem, p. 222).

Ball (2001, p. 108) aponta ainda que “o gestor é o herói cultural do novo paradigma. O trabalho do gestor envolve a infusão de atitudes e culturas nas quais os trabalhadores se sentem, eles próprios, responsabilizados e, simultaneamente, comprometidos ou pessoalmente envolvidos na organização”. Essa nova pedagogia de gestão cria um espaço de controle do que é gerido, alterando as subjetividades dos trabalhadores.

Os efeitos dessa alteração se dão por meio do aumento da individuação e da destruição das solidariedades baseadas numa identidade profissional comum, o reconhecimento de categoria profissional e de suas instituições como os sindicatos. A esse respeito, Araújo; Castro (2011, p. 86) concluem: “são necessários acordos descentralizados para negociar sistemas de pagamento mais complexos e individualizados que recompensam a qualificação e a iniciativa. Isso, de certo modo, desmobilizou e enfraqueceu a organização coletiva de trabalhadores”.

Os gestores executam o que Peters e Waterman (1982) *apud* Ball (2001, p. 109) chamam de “flexibilidade e rigidez simultânea”. Isso ocorre por meio de dois movimentos paradoxais no âmbito da gestão. Por um lado, os gestores delegam responsabilidade de gestão aos seus subordinados, nas quais as iniciativas de resolução de problemas são supervalorizadas; por outro, são colocadas em prática novas formas de vigilância e de auto

monitoramento. Os instrumentos dessa vigilância são os sistemas de avaliação, a determinação de objetivos e a comparação de resultados.

No âmbito da gestão da educação, essas ferramentas tornam-se parte da grande estratégia de infundir a cultura empresarial e trabalhar para que as instituições educacionais assumam características e qualidades do mercado através do marketing e da competição.

Essa competição é evidenciada pela terceira tecnologia de políticas a qual Ball se refere: a “performatividade”. Ball (2002, p. 4) a define como “[...] uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação que se serve de críticas, comparações e exposições como meios de controle, atrito e mudança”. Essa cultura performática, mais do que uma estrutura de vigilância, constitui-se numa cultura do espetáculo.

Há, na performatividade, um fluxo de exigência que faz com que os trabalhadores se sintam cada vez mais responsabilizados e vigiados. Ball (2010, p. 39) destaca que o mais importante, nessa perspectiva, é “a base de dados, a reunião de avaliação, a avaliação anual, a elaboração de relatórios e os formulários para promoção, as inspeções, a avaliação dos pares que estão à frente”. No entanto, não há um tempo ou espaço rígido de controle, mas uma incerteza e uma instabilidade de ser julgado por meio de diferentes agentes. Essa instabilidade faz com que o trabalhador se sinta continuamente responsabilizado. “Estamos fazendo o suficiente? Estamos fazendo a coisa certa? Como seremos avaliados?” (BALL, 2001, p. 110).

A performatividade age de fora para dentro e de dentro para fora em uma instituição. De dentro para fora, performances objetivam a construção cultural e a identificação com o produto ou a crença na qualidade do serviço prestado, criando sentimento de orgulho. De fora para dentro, age por meio do conflito de valores, da colonização das vidas dos trabalhadores e da desprofissionalização de seus papéis (BALL, 2010).

Há nesse modelo uma tensão estrutural e individual marcada por julgamentos em face da contribuição dos membros envolvidos com a performance organizacional. Tudo isso demanda uma marginalização da gestão democrática, pois o que importa é atingir a meta.

Nesse cenário surge o que Ball (2010) denomina “fabricações”. Estas, são versões de uma organização “produzidas propositalmente para serem responsabilizáveis”, são resultados “produzidos, preparados” para passar uma imagem de eficiência a uma instituição. Elas se constituem como estratégias de gerenciamento de imagem. Segundo Ball (2010, p.

44) “a veracidade não é a questão; o que importa é a efetividade das fabricações no mercado ou para a inspeção”. E acrescenta “a disciplina de mercado é transformada em uma disciplina da imagem e do signo. [...] A autenticidade é substituída pela plasticidade” (idem, p. 45). Exemplo de fabricação de resultado na educação ocorre quando as escolas selecionam seus estudantes, formal ou informalmente como estratégia para melhorar a performance nas avaliações externas. O resultado dessas escolas tendem a ser superiores, ao passo que os estudantes precisam de menos investimento para atingirem os resultados.

Nessa sociedade performativa há um processo de instrumentalização ético do setor público que passa a ver o cidadão como cliente. Este setor está substituindo seu *éthos* do profissionalismo tradicional pelo novo profissionalismo comercializado (BALL, 2010).

O conjunto de tecnologias performativas contém elementos físicos, textuais e morais. Ball (2004, p. 116) afirma: “Ela funciona de diversas maneiras para “atar as coisas” e reelaborá-las. Ela facilita o papel de monitoramento do Estado, “que governa à distância” – “governando sem governo”. Essa performatividade permite que o Estado se insira profundamente nas culturas, práticas e subjetividades das instituições do setor público e de seus trabalhadores, sem parecer fazê-lo”. Tal tecnologia é baseada nos “sinais do mercado” e tem sido utilizada para avaliar sujeitos individuais e organizações e funciona como elemento de satisfações e de recompensas para alguns.

Esses conceitos apresentados por Ball são amplamente empregados nas políticas de gestão da educação na atualidade, nas quais o Estado tem utilizado mecanismos de gestão gerencialistas em que o modelo do mercado passa a ser o único considerado na constituição de um modelo de gestão da educação pública, e a performatividade/meritocracia tem sido postulada como indicador de eficiência da gestão por intermédio do monitoramento e da sanção ou premiação.

c) atuação de políticas – tradução e interpretação

Ball e seus colaboradores trabalham também com o conceito de *atuação de políticas*. Essa teoria estuda “[...] como as escolas fazem política especificamente, como as políticas tornam-se “vivas” e atuantes (ou não) nas escolas” (BALL *et al*, 2016, p. 12). Essa

atuação envolve processos criativos de interpretação e recontextualização da política, transformando textos em ação.

Esses processos são descritos por Ball *et al*, (2016) no contexto da prática ou em uma preparação para a aplicação/atuação de uma política. Segundo os autores a “interpretação é uma leitura inicial, um fazer sentido da política. O que esse texto significa para nós? O que nós temos que fazer? Nós temos que fazer alguma coisa? É uma leitura política e substancial – uma decodificação, que é, ao mesmo tempo, retrospectiva e prospectiva” (BALL *et al*, 2016, p. 68). Essas interpretações são apresentadas em eventos e reuniões ou por meio de publicações que atentam para como fazer a política. É um compreender o texto da política para que ela se traduza em ação.

Nesse sentido, a tradução chega a ser um processo complementar, conforme aponta Ball, *et al*, (2016, p. 70).

A tradução é uma espécie de terceiro espaço entre a política e a prática. É um processo interativo de fazer textos institucionais e colocar esses textos em ação, literalmente “atuar” sobre a política usando táticas que incluem conversas, reuniões, planos, eventos, bem como a produção de artefatos e empréstimos de ideias e práticas de outras escolas. A tradução acontece em relação aos imperativos e às exortações com diferentes tipos de criatividade e espaços de invenção e “produção” em cada caso.

Esses dois elementos interagem entre as políticas obrigatórias, as histórias institucionais e os compromissos dos agentes de políticas. São processos de suma importância para dar sentido à política.

Nesse caso, os diretores escolares, por exemplo, realizam o esforço de tornar “palatáveis” ou traduzir a política para o seu ambiente de trabalho e para os seus liderados. Ball *et al* (2016, p. 76) indica que “a filtragem e a focalização seletiva feita por diretores e suas equipes de liderança é um aspecto crucial da interpretação/tradução da política em explicar a política para os seus colegas, decidir e, em seguida anunciar o que deve ser feito, o que poder ser feito e o que não pode”. Esse agente deve sempre equilibrar o fazer a política aceitável e fazê-la acontecer. Isso se dá por meio da criação de uma narrativa institucional que signifique a política e a faça funcionar.

Os diretores escolares, os coordenadores pedagógicos e os técnicos das Gerências Regionais de Educação criam ou apresentam artefatos que reforçam a política. Segundo Ball *et al* (2016, p. 171)

Nos processos de atuações de políticas, líderes e gestores escolares, às vezes, tentarão, conscientemente, “chamar a atenção” para a substância da política por meio da produção de materiais visuais e recursos que documentam/ilustram o que tem de ser feito, ou qual é a conduta desejável. Estes são os artefatos que “marcam” o direcionamento da política; que circulam, reforçam e representam o que deve ser feito.

Tais artefatos fazem parte da atuação do dirigente escolar e funcionam como técnicas de governamentalidade atuando na produção de uma cultura de liderança sobre os professores. Utilizá-los são estratégias que estreitam as “pressões” para melhorar a atuação dos liderados, porque nem todos estão convencidos das retóricas expostas, e muitos não estão convencidos o tempo todo.

O processo de atuação ocorre em diferentes contextos. Por isso, uma política, na prática, não seria implementada, mas atuada. Segundo Ball *et al*, 2016, p. 21

O conceito de atuação baseia-se nas premissas relacionadas que as políticas não lhe dizem normalmente o que fazer, elas criam circunstâncias nas quais a gama de opções disponíveis para decidir o que fazer são estreitadas ou alteradas ou metas ou resultados particulares são definidos e que colocar as políticas em prática é um processo criativo, sofisticado e complexo.

Assim, apesar de toda prescrição dos governos e outros elementos influenciadores, a política é recriada no contexto da prática e as circunstâncias em que as políticas são encenadas dependem, em boa parte, do contexto em que ela está sendo aplicada.

Sobre contexto, Ball *et al*, (2016, p. 42) definem que ele “[...] é uma força ativa, não é apenas um pano de fundo com os quais as escolas têm de operar”. E complementam “[...] é um fator mediador no trabalho de atuação de políticas feito nas escolas e é único para cada escola; apesar da semelhança que pode inicialmente parecer ter (BALL *et al*, 2016, p. 63)”. Assim, o contexto é mais do que o cenário em que a política é encenada, ele se constitui um elemento de vital importância para compreender a prática da política.

Ball *et al* (2016) apresentam quatro dimensões contextuais da atuação da política:

Quadro 1 - Dimensões contextuais

DIMENSÕES CONTEXTUAIS	
Tipos de contextos	Dimensões
Contextos situados	Referem-se aos aspectos históricos e locais ligados à escola como o seu estabelecimento, sua história, sua localização e suas matrículas;
Culturas profissionais	Dizem respeito aos valores, compromissos e experiências dos professores e gestão de políticas da escola (o <i>éthos</i> dos profissionais);
Contextos materiais	São os elementos relacionados a quadro de funcionários, orçamentos, edifícios, tecnologia e infraestrutura;
Contextos externos	Aspectos relacionados ao grau de apoio, pressão e expectativas das autoridades locais, classificação/ranqueamento, políticas de responsabilização.

Fonte: Ball *et al* (2016)

O quadro 1 resume os aspectos que podem ser observados no contexto de atuação das políticas. Eles dão forma a atuação da política e fornecem ao pesquisador o relato das diversas variáveis e dinâmicas que se relacionam e conduzem a interpretação do processo de ação político.

Nessa pesquisa, as dimensões contextuais foram utilizadas como roteiro da observação sistemática, pelo pesquisador, para compreender a dinâmica das duas escolas campo de estudo do contexto da prática da política em análise.

A utilização desses elementos como “roteiro de observação” da atuação da política foi uma escolha proposital porque se compreende a necessidade de se levar o contexto a sério quando se utiliza a análise do ciclo de políticas, pois “[...] as políticas são colocadas em ação em condições materiais, com recursos variados, em relação a determinados problemas. Um quadro de atuação das políticas precisará considerar um conjunto de condições objetivas em relação a um conjunto de dinâmicas interpretativas subjetivas” (BALL, *et al*, 2016, p. 37). Dessa forma, o material e o estrutural precisam ser incorporados ao relacional para compreender a atuação da política. Assim, caracterizar o campo

investigativo descrevendo seu contexto e as forças que atuam nele é de suma importância para uma pesquisa que tem como ferramenta metodológica o ciclo de políticas.

2.2.2 Discutindo o conceito de gestão escolar e o princípio da eficiência

As categorias que se destacam nessa pesquisa são a gestão escolar e a eficiência. Assim, pretende-se enfatizar os antagonismos presentes na forma de gestão e uma possível compatibilidade dos aspectos da gestão democrática com a gestão para resultados. Também discute-se o princípio da eficiência na formação de um novo profissionalismo na administração pública, no Brasil a partir da adoção da Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

2.2.2.1 Gestão democrática e gestão para resultados: uma combinação possível?

A gestão democrática é um princípio definido na Constituição Federal (art. 206, inciso VI) baseado nas lutas sociais para a redemocratização do país na década de 1980. Tal princípio se fundamenta no pressuposto de que a educação é um processo social e colaborativo que demanda a participação dos entes envolvidos.

O referido princípio é definido também na Lei de Diretrizes de Bases da Educação (LDB) no seu artigo 3º, inciso VIII e no Plano Nacional de Educação - PNE (2014 – 2024) que indica como deve se dar o exercício desse preceito constitucional.

Coutinho; Lagares (2017, p. 836) indicam que “a gestão democrática da educação pública como princípio constitucional é uma conquista que advém de lutas históricas. O termo tem sido disputado por diferentes concepções. Debates são suscitados em diversos âmbitos dados os diversos entendimentos a seu respeito”. Esses debates revelam um processo que enfrenta as tensões próprias do campo das políticas que na construção do conceito precisa lidar com as disputas, avanços e retrocessos. Dessa forma, a gestão democrática da escola deve partir desse caráter constitucional em que a sociedade é chamada a participar ativamente da construção da democracia.

Nesse sentido, Luck (2009, p. 70) aponta que uma gestão democrática é proposta como condição de:

i) aproximação entre escola, pais e comunidade na promoção de educação de qualidade; ii) de estabelecimento de ambiente escolar aberto e participativo, em que os alunos possam experimentar os princípios da cidadania, seguindo o exemplo dos adultos. Sobretudo, a gestão democrática se assenta na promoção de educação de qualidade para todos os alunos, de modo que cada um deles tenha a oportunidade de acesso, sucesso e progresso educacional com qualidade, numa escola dinâmica que oferta ensino contextualizado em seu tempo e segundo a realidade atual, com perspectiva de futuro.

Assim, a democracia representativa, por si, não é suficiente para a democracia plena. Ela exige o aperfeiçoamento desta com mecanismos de participação direta como elemento ampliador da cidadania.

Nessa direção, a LDB estabelece nos seu artigo 14 que as normas de gestão democrática dos sistemas de ensino deverão assegurar, como princípios: a participação dos profissionais de educação na elaboração do Projeto Político Pedagógico da escola e as comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

O PNE (2014-2024), também, dá ênfase à gestão democrática e define o prazo de dois anos (já decorridos) para a sua regulamentação. Além disso, a meta 19 do plano aponta oito estratégias relacionadas à:

Constituição, formação e manutenção de colegiados (conselhos, fóruns, grêmios); participação das famílias e dos profissionais da educação; controle social e fiscalização dos recursos públicos e escolha de diretores, mediante mérito, desempenho e consulta pública (COUTINHO; LAGARES, 2017, p. 838).

Contudo, o Observatório do PNE, uma plataforma que monitora os indicadores das 20 metas do plano, atesta que, por não haver um indicador para acompanhar o cumprimento dessa meta, sua efetivação em cada uma das redes de ensino e o acompanhamento das ações desenvolvidas são dificilmente monitoradas.

Mesmo com o amparo legal, sua efetivação é um processo lento. Sobre isso, Coutinho e Lagares (2017, p. 838) declaram: “Das leis à efetividade, um enorme hiato, pois, se foi por meio de lutas históricas que a gestão democrática chegou às normas, as disputas provenientes desse processo perpassam a continuidade progressiva dessa trajetória”. É nesse

campo de disputas que se constrói a cidadania e a democracia, pois, conforme Dourado (2006, p. 48),

[...] faz parte da história de luta dos trabalhadores em educação e movimentos sociais organizados em defesa de um projeto de educação pública de qualidade, social e democrática. Em diferentes momentos, tais lutas se travaram para garantir maior participação dos trabalhadores em educação nos destinos da escola, no fortalecimento dos conselhos escolares, na definição do projeto político-pedagógico, na defesa da eleição de diretores, da autonomia escolar e de um crescente financiamento público.

A gestão democrática, tanto do país, quanto de uma escola, não é uma dádiva de um governo ou de um grupo, mas se constitui uma conquista social. Defendê-la revela um entendimento da sociedade e do homem que se quer formar. Dourado (2006, p. 25) destaca que “em uma sociedade em que o homem é tido como sujeito histórico e sua formação tem como objetivo o desenvolvimento físico, político, social, cultural, filosófico, profissional e afetivo, a concepção de educação se dá na perspectiva que concebe o homem na sua totalidade”. Essa perspectiva vai muito além de ver o homem apenas como um indivíduo que vende sua força de trabalho e precisa ser capacitado para “conquistar” o seu espaço em meio às ofertas de serviços.

Dessa forma, a gestão democrática não se decreta, mas se constrói e se luta pelo seu aperfeiçoamento, constantemente como exercício de cidadania. Nesse exercício, consoante Dourado (2006, p. 35):

A construção da gestão democrática passa pela garantia de alguns princípios fundamentais, quais sejam: a participação política; a gratuidade do ensino; a universalização da educação básica; a coordenação, planejamento e a descentralização dos processos de decisão e de execução e o fortalecimento das unidades escolares; a operação dos conselhos municipais de educação, enquanto instância de consulta, articulação com a sociedade e deliberação em matérias educacionais; o financiamento da educação; a elaboração coletiva de diretrizes gerais, definindo uma base comum para a ação e a formação dos trabalhadores em educação e a exigência de planos de carreira que propiciem condições dignas de trabalho.

Tais aspectos evidenciam que a gestão democrática é um espaço sempre em construção, um caminho a ser trilhado todos os dias em um ambiente dinâmico como é o campo da educação, no qual, formam-se pessoas e não produtos.

Nesse sentido, Gadotti (2004, p. 04) define “A gestão democrática é, portanto, atitude e método. A atitude democrática é necessária, mas não é suficiente. Precisamos de métodos democráticos de efetivo exercício da democracia. Ela também é um aprendizado, demanda tempo, atenção e trabalho”. Ela se constitui em uma construção que demanda tempo e compromisso de todos os envolvidos para que não se percam de vista os elementos essenciais à sua consolidação.

Assim, a construção de uma gestão democrática exige de seus partícipes comprometimento com o processo, conforme baliza Luck (2009, p. 71)

A gestão democrática, como sendo o processo em que se criam condições e se estabelecem as orientações necessárias para que os membros de uma coletividade, não apenas tomem parte, de forma regular e contínua, de suas decisões mais importantes, mas assumam os compromissos necessários para a sua efetivação.

Dessa forma, a participação efetiva é um princípio basilar desse modelo de gestão. De acordo com Aragão *et al* (2019, p. 169)

Os esforços para o aprimoramento da gestão da escola pública precisam ser contínuos, articular o conjunto de atores sociais envolvidos com o processo e ter o elemento pedagógico na centralidade deste movimento. Acima de tudo, porém, precisam fazer parte de uma política de Estado, tendo a educação pública como prioridade.

Contudo, esse esforço esbarra em um dilema, como aponta Coutinho; Lagares (2017, p. 844) “o enfrentamento das dificuldades de participação, uma vez que é forte o movimento contrário à efetivação de condições para exercê-la”. Faz-se necessário, portanto, estabelecer e garantir esse espaço participativo como processo formativo da cidadania ativa.

Nesse processo participativo faz-se necessária “[...] a adoção de conceitos ampliados de políticas públicas, gestão democrática e qualidade social em que a opção pelos direitos humanos passa a ser o fio condutor e sublinha nosso pensar e nosso fazer educação (SANDER, 2011, p. 2)”. Esse exercício de gestão democrática se constitui um desafio enorme para a atualidade e para a formulação de políticas públicas em meio a uma sociedade que possui um déficit educacional historicamente acumulado e uma democracia jovem e frágil.

Contrariando o aspecto sempre em construção da gestão democrática, a gestão para resultados pretende responder de forma rápida, às pressões por resultados educacionais “sobrecarregando e impedindo a reflexão” (COUTINHO; LAGARES, 2017, p. 845). Nesse

cenário, vai-se perdendo a perspectiva de educação como direito social e bem público (COUTINHO; LAGARES, 2017; FREITAS, 2018; BALL, 1992, 1994, 2010; DOURADO, 2006).

Esse modelo de gestão parte do pressuposto de que o privado é eficiente e o público ineficiente, por isso, recomenda ao setor público aprender a fazer gestão com o setor privado e balizar sua atuação por meio da performatividade, do gerencialismo e da privatização (BALL, 2001).

Ball (2010, p. 22), ao abordar a reforma da gestão pública, afirma “[...] ela é atrativa para governos e agências multilaterais como “soluções” para o “problema” da reforma do setor público com a promessa de aumento da produtividade, introdução de inovações e redução de custos”. Nesse sentido, o ex-presidente da Philips na América Latina, o empresário Marcos Magalhaes, um dos baluartes da reforma da educação pernambucana, declara:

Ou nós assumimos a corresponsabilidade por esse processo ou a conta vai ser paga muito duramente pela geração que está chegando aí. É o que eu chamo de fazer para influir. Isso é o mote que me parece ser a melhor forma. Não apenas fazermos reuniões e discussões. O que nós sabemos fazer como empresários é gestão, nós sabemos gerir processos, a gente faz isso todos os dias. No setor público, com as poucas exceções, de praxe, o planejamento é ruim, a execução é terrível, não se age em cima do valor medido para melhorar, não se tem plano de ação (MAGALHÃES, 2008, p. 20).

Na verdade, o Estado passa a ser regulado pela lógica empresarial adotando novos valores e novas formas de relação social. Se no caso da gestão democrática, o sujeito é visto como um todo que precisa construir e desenvolver suas potencialidades, nesse modelo o indivíduo é reduzido a um vendedor de sua força de trabalho e, como tal, o papel da educação passa a ter como finalidade habilitar e disciplinar os trabalhadores para servir ao mundo do trabalho. Assim, Dourado (2006, p.25) ressalta: “Nessa concepção, a educação limita-se à preparação de mão-de-obra, qualificando o homem para a submissão individual e competitiva à esfera econômica e ao mercado de poucos empregos”.

Na gestão para resultados, o que importa é o fim, não o processo, conforme Luck (2009, p. 56) define:

A gestão de resultados educacionais [...] abrange processos e práticas de gestão para a melhoria dos resultados de desempenho da escola – rendimento, frequência e proficiência dos alunos. Destacam-se como indicadores de qualidade: a avaliação e melhoria contínua do projeto pedagógico da escola; a análise, divulgação e utilização dos resultados alcançados; a identificação dos níveis de satisfação da comunidade escolar com o trabalho da sua gestão; e transparência de resultados.

De acordo com esse conceito, a natureza da gestão de resultados consiste em monitoramento e avaliação com foco diretamente nos resultados de desempenho da escola. Esse tipo de gestão sobrepõe os resultados aos princípios. Se esses resultados não são alcançados, o problema está no professor/diretor/escola, nunca na política.

Apple (2003, p. 93) argumenta que “[...] nessas condições, a educação não só se torna uma mercadoria mercantilizável como pão e carro, onde predominam os valores, procedimentos e metáforas do mundo dos negócios, como seus resultados têm de ser redutíveis a indicadores de desempenho padronizados”. A educação deixa de ser discutida como um bem comum e passa a ser mercantilizada, guiada pela fluidez mercadológica e pela competitividade.

Nesse contexto, a avaliação em larga escala ganha destaque na gestão da educação e os governos utilizam-se do resultado dos testes como parâmetros para distribuição dos recursos da educação em forma de bônus e outras medidas meritocráticas.

Nessa gestão ganham espaço formas de relações sociais adquiridas diretamente do mundo dos negócios como meios de promover mudanças nos papéis dos principais atores organizacionais e nas responsabilidades, compromisso de trabalho e de equipe (BALL, 2010). Essas mudanças agem para que os profissionais atuem para o cumprimento de metas de competitividade.

Nesse cenário, ganha destaque a figura do gestor. Paro (2010) aponta que o diretor ocupa uma posição não apenas estratégica, mas também contraditória na chefia da escola. O papel contraditório da ação do diretor escolar diz respeito a sua função enquanto educador e gerente. Pois este precisa fazer cumprir, na escola, as determinações dos órgãos de ensino e aquele busca alcançar os fins educacionais da escola.

Paro (2009), ainda revela o papel do diretor escolar como “responsável último e culpado primeiro” pelas ações da escola. O papel do diretor adquire caráter de liderança e mediação, em que ele controla a atividade do pessoal de nível inferior, mas ele próprio é controlado pelo conjunto de responsáveis de nível superior.

Silva; Duarte (2017) enfatizam que a gestão para resultados tem provocado alterações na perspectiva participativa ao induzir uma maior centralidade da gestão escolar na figura do diretor ‘enfraquecendo’ as instâncias instituídas de participação da comunidade escolar, atribuindo-lhe uma função secundária de ‘referendo’ e ‘validação’ de decisões tomadas.

A centralidade do poder nas mãos do diretor escolar faz parte da estratégia de liderança proposto pelo modelo. Anderson (2017, p. 515) define o novo diretor como “[...] empreendedor, modelado por CEOs empresariais; trabalha em um contexto social diferente e traz um éthos e uma lógica interna diferentes ao setor público”. Os locais de trabalho são redesenhados para intensificar o trabalho e distribuir responsabilidades. Os diretores, nesse caso, precisam se desdobrar para liderar a equipe e cumprir metas sobre as quais nunca foram convidados a opinar.

Nesse modelo, a participação se dá por meio da escolha que os pais fazem da escola via competição entre unidades. Os resultados das avaliações externas fomentam a decisão dos pais na escolha da escola colocando-se como cidadão-cliente, que troca de “provedor” de acordo com a satisfação do serviço prestado.

É um modelo de gestão assumidamente mercadológico em que a democracia é um meio desejável, mas não uma condição necessária (FREITAS, 2018). Uma concepção de sociedade baseada no Darwinismo social³. Freitas (2018, p. 28) expõe, “para esta vertente, se o mundo é pautado pela concorrência, há que se preparar as crianças para “competir” nele, tal como ele é. Nenhuma perspectiva de humanização ou transformação social é agregada aos processos educativos”. O objetivo, segundo Freitas, é a retirada do “direito social” da

³ O darwinismo social pode ser definido como a aplicação das leis da teoria da seleção natural de Darwin por meio da sobrevivência dos mais aptos na vida e na sociedade. Segundo a autora, o darwinismo considera que os seres humanos são, por natureza, desiguais, ou seja, dotados de diversas aptidões inatas, algumas superiores, outras inferiores. De acordo com esse entendimento, a vida em sociedade é uma luta natural pela vida, por isso é normal que os menos aptos fracassem, não fiquem ricos, não tenham acesso ao poder. Nesse cenário, o Estado pode prejudicar a seleção natural quando adota medidas sociais de ajuda aos pobres (BOLSANELLO, 1996)

educação em prol da sociedade de mercado em que a educação é um serviço no interior do livre mercado.

Esse modelo desconsidera o multifacetado campo da educação e concebe os seus problemas apenas no nível da gestão. Freitas, (2018, p. 37) enfatiza

A educação é isolada dos seus vínculos sociais e passa a ser vista como uma questão puramente de gestão. Imaginando “consertar” as escolas pela inserção no livre mercado e com propostas restritas às variáveis intraescolares, secundarizam a importância das variáveis extraescolares, entre o impacto das condições de vida das crianças na sua educação.

Essa compreensão desconsidera que os fundamentos da gestão da educação são diferentes ao da gestão de empresas. Como afirma Paro (2011, p. 37) “considerando que, na prática mediadora da administração, os *meios* precisam se adequar aos *fins*, os princípios que são eficientes para alcançar os fins da empresa capitalista não podem ser igualmente eficientes para atingir os fins da escola” (grifos do autor).

O modelo de gestão para resultados, numa perspectiva mercadológica, apesar da negação no discurso oficial, suplanta a gestão democrática da educação, uma vez que enfatiza apenas um aspecto da gestão (resultados de desempenho da escola) em detrimento de outros. Ele dificulta a dinâmica da educação criando um ativismo em que a rotina escolar passa a ser guiada pela fluidez mercadológica.

Essa fluidez é “desenhada” por Coutinho; Lagares (2017, p. 843)

Caímos na famosa ação de ‘trocar a roda com o carro andando’ e eis aí o dilema. Como fazer para que o processo democrático (o carro) não pare, retroceda ou se perca sendo atraído por processos autocráticos e, ainda, dar conta das demandas que surgem (trocar a roda) nesse caminho? Nesse sentido, por vezes o foco se mantém na roda e se perde a visão de aonde se queremos chegar. Ressaltamos, então, que não se perder, dentre outras coisas, implica a necessidade de discernir entre as demandas sociais e as demandas mercadológicas do interesse de uma minoria privilegiada cujo objetivo é a acumulação de mais capital.

Essa alegoria atenta para o aspecto da gestão democrática em que o debate e a construção coletiva são proposições necessárias. Contudo, ao trocar a roda com o carro andando, parece ser uma demanda imprescindível do modelo mercadológico, dificultando a reflexão do todo, uma vez que a roda é apenas um aspecto, no processo. A participação decisória, nesse caso, “[...] existe apenas no campo da execução, conforme limites previamente estabelecidos” (COUTINHO; LAGARES, 2017, p. 844).

Esse movimento é citado por Ball, *et al* (2011, p. 238)

Fica evidente um deslocamento da noção de participação no contexto da “gestão democrática” construída nas lutas dos anos 1980 para a ideia de “gestão participativa” usada como estratégia de responsabilização, em que não se faz menção a participação como partilha de poder, mas apenas de responsabilidade.

Ball (2001) ainda reitera essa observação ao dizer que o fluxo de exigências que mudam expectativas e indicadores fazem os trabalhadores se sentirem continuamente responsabilizados e constantemente vigiados. Isso acarreta uma mudança na identidade profissional dos gestores que estão, cada vez mais, absorvidos por uma lógica de mercado, perseguindo uma eficiência e dinâmica escolar em busca de resultados, não obstante o caráter sempre em construção do campo da educação.

Tais exigências são assimiladas pelos gestores públicos e, segundo Oliveira (2017, p. 725)

Os princípios de eficiência importados da iniciativa privada vão sendo naturalizados como valores universais e já não se pergunta quais são as finalidades do público. No contexto escolar, essas orientações vão sendo assumidas como estratégias objetivas e pragmáticas que se apresentam não como forma de responder aos problemas, mas como a única resposta possível.

Essas recomendações assumem as premissas de eficiência e produtividade advindos do mercado, onde a performatividade é elemento crucial para definição da qualidade dos serviços educacionais. Portanto, o próprio Estado reconfigura-se a partir da forma de mercado. A esse respeito, Ball (2010, p. 51) enfatiza

O Estado oferece uma nova configuração ética e um modo geral de regulação, muito mais não intervencionista, de regulação autorregulativa, que permite e legitima a disseminação da forma de mercadoria ao mesmo tempo em que somos convocados a tornar nossos produtos acadêmicos e a nós mesmos uma mercadoria.

Há nesse aspecto uma pressão refinada e um estímulo comportamental que molda o caráter do gestor e de seus liderados e dificulta resistências. Existe uma preocupação em

gerir a autoimagem e “vender” a mercadoria numa crença de que a combinação de autogestão e forças de mercado podem produzir melhorias na educação.

Nesse sentido, a responsabilização verticalizada dos diretores escolares faz com que estes busquem a todo custo alinhar suas ações em torno de metas e indicadores por meio de soluções rápidas para responderem aos problemas da educação, reduzindo-os ao critério econômico. Assim, eles assumem um importante papel de vetores da reforma educacional introduzindo nas escolas conceitos e práticas de mercado. Nessa modelagem a gestão democrática é colocada em segundo plano, pois o que realmente importa é atingir a meta e “ser eficiente”.

2.2.2.2 - A eficiência como princípio constitucional da gestão pública

A Eficiência Gerencial, como aprofundamento da Gestão para Resultados, tem como eixo norteador o princípio constitucional da eficiência. Esse é um dos princípios que regem a administração pública brasileira, adotado pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998 em que implanta o modelo de administração pública gerencial voltada para o controle de resultados.

A reforma administrativa proposta pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995), no governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), que propunha alterar o modelo de administração substituindo o modelo burocrático pelo gerencial, acrescentou esse princípio aos outros já existentes na CF 1988, (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade).

A redação do artigo 37 da Constituição Federal, a partir de 1998, diz que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência**” (*grifos nossos*) (BRASIL, CF, 1998).

Os princípios funcionam como base de um sistema, servindo como instrumentos orientadores que determinam a conduta a ser adotada. Segundo Moraes (2014) o princípio da *legalidade* adota a subordinação à lei. A administração pública não tem liberdade e nem vontade pessoal, só pode fazer o disposto na lei; o princípio da *impessoalidade* diz respeito a

ausência de subjetividade. A atividade pública deve ter finalidade pública aos cidadãos em geral; a *moralidade* é um princípio que pauta-se na ética, honestidade, lealdade e boa fé na administração dos bens e recursos públicos; a *publicidade* é o princípio que visa garantir o controle por parte da sociedade dos atos da administração pública a fim de lhes garantir a validade e a eficácia.

Os princípios supracitados regulam a ação dos agentes da administração pública numa sociedade em que o aparelho do Estado tem diminuído por sucessivos processos de privatizações, concessões e parcerias público-privadas. Nesse sentido, a partir da Reforma do Aparelho do Estado, este se torna mais regulador e menos provedor, cabendo ao Estado não descuidar de “[...] agir com eficiência, justificando os recursos que extrai da sociedade com resultados socialmente relevantes. Essas exigências hoje não são mais percebidas em termos meramente políticos ou econômicos. Foram positivadas, entronizadas no sistema jurídico, juridicizaram-se como exigências do ordenamento nacional (MODESTO, 2000, p.106). Tal ação do Estado impõe ao administrador a observância de procedimentos para agir com eficiência e eficácia em relação aos recursos públicos, os quais tem a responsabilidade de gerir.

A esse respeito, Pereira (2009, p. 249) argumenta que o objetivo era

[...] obter mais eficiência e responsabilização na organização do Estado. Assim, além de atribuir importância às formas clássicas de responsabilização política (normas procedimentais, auditorias e revisões parlamentares), a reforma propôs três tipos de responsabilização gerencial: o controle por resultados contratados, por competição administrativa pela excelência e por responsabilização social.

Assim, as reformas gerencialistas do final de século XX no Brasil trouxeram do mundo empresarial a ferramenta do princípio da eficiência, com o discurso de introduzir um estágio superior da administração pública.

Contudo, Gabardo (2017, p. 1) aponta que o princípio da eficiência “[...] foi recebido com desconfiança pela doutrina administrativa brasileira, marcada por uma posição crítica quanto ao ideário neoliberal da reforma administrativa”. Segundo ele, a eficiência não possuía respaldo científico e cultural enquanto categoria jurídica e sua inclusão veio por meio de profissionais da área da administração e da economia. No entanto, hoje, tal princípio é uma imposição normativa e comportamental exigível do administrador para validade e legitimidade da ação estatal.

Nesse sentido, Modesto (2000, p.109-110) afirma:

O princípio da eficiência pode ser percebido também como uma exigência inerente a toda atividade pública. Se entendemos a atividade de gestão pública como atividade necessariamente racional e instrumental, voltada a servir ao público, na justa proporção das necessidades coletivas, temos de admitir como inadmissível juridicamente o comportamento administrativo negligente, contraprodutivo, ineficiente. Não se trata de uma extravagância retórica.

Assim, tal princípio se constitui numa exigência legal mais que desejável, pois nunca houve uma autorização para uma administração pública ineficiente, no entanto, hoje essa prerrogativa está clara no artigo 37 da CF e também, de forma explícita ou implícita, em outros artigos e legislações.

Gabardo (2017) argumenta que eficiência e eficácia são expressões comumente designadas como sinônimas valorizando os aspectos ligados a fins e meios. Nesse sentido, “ser eficiente implicaria obter o resultado almejado com perfeição (sem relevar os meios)” (GABARDO, 2017, p.1). Contudo, Castro (2006, p. 3) diferencia eficiência e eficácia. Segundo ele,

a **eficiência** não se preocupa com os fins, mas apenas com os meios, ela se insere nas operações, com vista voltada para os aspectos internos da organização. Logo, quem se preocupa com os fins, em atingir objetivos é a **eficácia**, que se insere no êxito do alcance dos objetivos, com foco nos aspectos externos da organização (*grifos nossos*).

Assim, a eficiência se constitui em uma maneira de utilização dos recursos num sentido de melhor custo-benefício, uma forma com as coisas são executadas, enquanto a eficácia é a obtenção de resultados.

Mesmo assim, é possível ser eficiente e não ser eficaz, uma vez que uma organização pode realizar o procedimento correto, mas não obter o resultado desejado, ou vice versa. Castro (2006, p. 4) exemplifica diferenciando os dois conceitos, “Para a Copa do Mundo de Futebol, eficiência é jogar com arte, enquanto eficácia é ganhar o jogo”.

No entanto, o princípio da eficiência incluído no bojo dos princípios constitucionais pressupõe que eficiência e eficácia sejam entendidas como sinônimos, uma vez que no artigo 74, Inciso II, os dois princípios são citados. Isso se justifica porque não é viável e nem desejável um Estado que seja eficiente, mas não seja eficaz. “Não teria sentido, se o administrador fosse livre para ser eficiente e ineficiente, sem que a ineficiência

importasse em violação do direito” (MODESTO, 2000, p. 108). Por essa violação, o agente público pode ser punido, inclusive com a perda do cargo.

Tal princípio trouxe mudanças na administração pública. Castro (2006, p. 3) aponta o que mudou com a admissão deste princípio na gestão do Estado brasileiro:

Entre suas principais alterações pode-se arrolar a reserva percentual de cargos em comissão para servidores de carreira; teto máximo para subsídios dos servidores; incentivo ao controle social sobre a administração pública; critérios diferenciados de remuneração, admissão e demissão de servidores; contratos para os órgãos públicos; incentivos a economia com despesas correntes; flexibilização da estabilidade do servidor público, com a insuficiência de desempenho podendo ser punida com perda de cargo.

Percebe-se o alvo da inserção do referido princípio na figura do servidor público. Nesse caso, o Estado busca, não apenas satisfazer o controle (por meio da gestão burocrática), mas requer resultados. Dessa forma, segundo Castro (2006), a CF 1988 foi um movimento no sentido do controle e a Emenda 19 foi em direção da flexibilização trazendo para a gestão pública procedimentos advindos do modelo de mercado.

Nessa perspectiva, o modelo de Estado passa por uma profunda reformulação ao adotar uma visão gerencialista. Ball (2010, p. 24) afirma que “trata-se da incorporação de novas sensibilidades e valores e novas formas de relações sociais. O setor privado é o modelo a ser emulado e o setor público deve ser “empreendedorizado” à sua imagem”. Esse pressuposto gera uma mudança no *éthos* do ente público que passa a ver o cidadão como cliente. Essa visão do cidadão o reduz a condição de contribuinte quando este é um cidadão portador de direitos efetivos e não apenas um cliente dos serviços do Estado.

Mas para que esse princípio não seja mais um “adorno” ao rol de princípios da administração, faz-se necessário que se observe suas características. Modesto (2000, p. 112-114) aponta três aspectos no conteúdo do princípio: o conceito, a instrumentalidade e a pluridimensionalidade.

Segundo ele, eficiência conceitua-se como

[...] a exigência jurídica, imposta à administração pública e àqueles que lhe fazem as vezes ou simplesmente recebem recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público.

Dessa forma, o conceito está ligado à figura do gestor/ ente público, sua atuação frente aos recursos disponíveis para atuar em nome do Estado, servindo à população de forma otimizada, satisfazendo as suas necessidades.

Em relação à instrumentalidade, “os princípios são normas que exigem ponderação, concordância prática, aplicação tópica, complementação” (MODESTO, 2000, p. 112). Para ele,

O princípio constitucional da eficiência é um princípio instrumental, como todos os princípios da administração pública. Nenhum princípio de direito administrativo tem valor substancial autossuficiente. Integra-se com os demais princípios, não podendo sobrepor-se a eles ou infirmar-lhes a validade (idem).

Assim, a eficiência não possui caráter absoluto e nem se sobrepõe aos outros princípios, se coaduna para gerar o efeito desejado na administração da coisa pública.

No tocante à pluridimensionalidade,

[...] um princípio que não deve ser reduzido à mera economicidade no uso dos recursos públicos, vale dizer, a uma relação quantitativa entre o uso dos meios e o atingimento dos fins estabelecidos, consoante o emprego tradicional das ciências econômicas. A eficácia relaciona, de uma parte, resultados possíveis ou reais da atividade e, de outro, os objetivos pretendidos. A eficiência pressupõe a eficácia do agir administrativo, mas não se limita a isto. A eficácia é, juridicamente, um *prius* da eficiência. A imposição de atuação eficiente, do ponto de vista jurídico, refere a duas dimensões da atividade administrativa indissociáveis: a) a dimensão da racionalidade e otimização no uso dos meios; b) a dimensão da satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa pública (MODESTO, 2000, p. 112).

Nesse sentido, a eficiência vai além do aspecto econômico em que se aproveitam os recursos e meios disponíveis em função dos fins, mas refere-se também a qualidade final do serviço público prestado. Para Modesto (2000, p. 113), “na administração prestadora, constitutiva, não basta ao administrador atuar de forma legal e neutra, é fundamental que atue com eficiência, com rendimento, maximizando recursos e produzindo resultados satisfatórios”. É um princípio de várias dimensões.

Dessa forma, a ação do agente público é constituída da obrigatoriedade da “ação idônea (eficaz), da ação econômica (otimizada) e da ação satisfatória (dotada de qualidade)” (MODESTO, 2000, p. 113).

O agente/gestor público deve orientar a sua atuação por mecanismos avaliativos. No entanto, ao se tratar de um princípio ancorado numa perspectiva neoliberal de atuação do

Estado, faz-se necessário compreender o contexto de influência da adoção de tal princípio e seus efeitos para moldar o caráter do servidor público.

Gabardo (2017) aponta que a eficiência está investida do princípio da racionalização do trabalho que, na contemporaneidade, “[...] tem como justificativa básica a melhoria do processo produtivo, sendo que o verbo “produzir” significa mais que simplesmente gerar ou realizar, pois implica a “criação de utilidades”. Segundo ele, “o conceito de produção demonstra uma variação de sentido conforme o paradigma epistemológico da época: mercantilista (acúmulo de metal), o fisiocrata (concentrado na exploração natural), ou ainda, o liberal clássico e o socialista (ambos baseados na capacidade do homem)” (GABARDO, 2017, p. 1).

Nesse caso, eficiência é tornar o trabalho mais produtivo possível, adquirindo a maior quantidade de bens e serviços, com a menor utilização de recursos e com melhores resultados.

A esse respeito, Sander (2007, p. 75) analisa quatro critérios para o rol da eficiência: o econômico, o institucional, o político e o cultural. Ele explica que a eficiência é um critério econômico por ser a “[...] capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos”; a eficácia é um critério institucional por ser a “[...] capacidade administrativa de alcançar metas estabelecidas ou resultados propostos”; a efetividade é um critério político por se tratar da “[...] capacidade administrativa para satisfazer as demandas da comunidade como resposta às exigências da sociedade”; e a relevância como critério cultural uma vez que se constitui na “[...] capacidade administrativa em termos de importância, pertinência, significação e valor para melhoria da qualidade de vida dos cidadãos”.

O autor resume como a eficiência age através das quatro dimensões que são simultâneas e articuladas, segundo ele, “[...] a eficiência é subsumida pela eficácia, a eficácia e a eficiência são subsumidas pela efetividade e a efetividade, a eficiência e a eficácia são subsumidas pela relevância (SANDER, 2007, p. 106)”. Dessa forma, as dimensões funcionam como pares e não como critérios separados, uma vez que são dimensões que agem em prol da melhoria da qualidade de vida dos sujeitos.

Nesse sentido, o princípio da eficiência torna-se algo plenamente desejável na administração pública. Contudo, a administração não uma relação ideologicamente neutra, ela

desempenha um papel político e cultural. Assim, com relação à atuação dos funcionários públicos a partir do princípio da eficiência, numa perspectiva gerencialista, Ball (2010) indica que tais profissionais são incitados a serem mais efetivos e trabalharem mais em relação a si mesmos, de forma mais esforçada, rápida e melhorando o “produto/serviço” como forma de autovalorização.

Por isso, Oliveira (2012, p. 84) alerta para que se diferencie o conceito de eficiência no serviço público e no privado levando em conta suas especificidades. Segundo o autor,

O conceito deve ser aplicado de forma diversa nos setores público e privado. Suas finalidades são diferentes: o último visa ao lucro enquanto o primeiro, à realização de sua função social. Além disso, o setor público tem um ambiente de atuação político, formas de controle mais exigentes, maiores complexidades e diversidade de temas, regras de gestão mais restritivas.

Esses aspectos devem ser levados em consideração quando se avalia o desempenho do setor público, uma vez que o princípio da eficiência tem sido implantado de forma lenta e necessita de aperfeiçoamento constante.

O princípio da eficiência, acrescido à Constituição Federal pela reforma do Estado, tem uma ambiência propícia à instalação de formas de mercado na administração pública. Segundo Ball (2011, p. 29) é “uma tecnologia intelectual que promove uma reestruturação cognitiva”. Essa reestruturação gera um novo profissionalismo na gestão pública.

De acordo com Ball (2012, p.33),

As tecnologias de comparação, mensuração e responsabilização, que atualmente proliferam nos sistemas educacionais no mundo todo, não são simplesmente novas formas de monitorar resultados, mas estão ativamente alterando o que pretendem descrever. Elas mudam o significado do ensino e do que significa ensinar. Essas tecnologias de reforma estão alterando a forma como os professores pensam sobre o que fazem e como se relacionam com os colegas e alunos. Sociabilidade e coletividade estão sendo destruídas e substituídas por suspeição, competitividade, culpa e inveja, um novo repertório altamente carregado de emoções e relações sociais deformadas.

Nesse novo profissionalismo público, o ambiente de trabalho se altera de forma que as resistências são silenciadas pelas lideranças que põem os colegas contra os outros numa busca de por em prática uma nova base de interesse pragmático e performático. Assim,

segundo Ball (2012, p. 45), “há a possibilidade real de que as relações sociais autênticas sejam substituídas por relações performativas em que as pessoas são valorizadas somente pela sua produtividade. O valor delas como pessoa está erradicado”. Isso se reflete nos fins da educação, uma vez que o estudante é considerado cliente e, numa relação de clientela, nem todo cliente é desejável. Há a possibilidade de, numa tentativa de aumentar a performance da escola, seus diretores selecionem o ingresso do estudante, deixando de fora aqueles que podem afetar negativamente o resultado da instituição, justamente aqueles que mais precisam da escola pública.

Outro elemento importante é o direcionamento do que se deve ensinar, tendo em vista as avaliações externas resultando no estreitamento curricular. Sordi (2012, p. 488) aponta que “Motivadores externos tendem a enviesar as razões pelas quais se luta por uma escola pública de qualidade. O compromisso ético-político dos profissionais da educação com a qualidade do projeto pedagógico da escola acaba secundarizado”. As escolas podem focar apenas em conteúdos, disciplinas e práticas que afetarão positivamente os resultados das avaliações, deixando de cumprir um fim mais abrangente de sua função: a formação plural e integral do educando.

E Anderson (2017, p. 598) alerta que “os trabalhadores tornam-se descartáveis, uma vez que, o capital busca constantemente reduzir os custos trabalhistas por meio da automação e da terceirização”. Para sobreviverem nesse novo modelo de serviço público, o trabalhador precisa abandonar a noção de estabilidade do emprego e tornar-se flexível, móvel, pois “à medida que as relações de mercado se tornam dominantes em todos os aspectos de nossas vidas, torna-se cada vez mais difícil pensar além da concorrência individual” (idem, p. 597).

Nesse cenário, as escolas e seus profissionais lutam pela visibilidade de suas ações que são expostas em tabelas comparativas de classificação e monitoradas por visitas e inspeções e ainda por meio da gestão onipresente, invisível e controlada à distância.

Nesse sentido, Moraes (2014) aponta que o princípio da eficiência está relacionado ao da proporcionalidade pelo fato de que os servidores públicos, além de exercerem os seus serviços eficazmente, estão todo o tempo sujeitos às avaliações de desempenho e às comparações.

Portanto, o princípio da eficiência, inserido na Constituição brasileira, numa perspectiva gerencialista, mais do que uma tecnologia para mudança técnica e estrutural das organizações públicas é um mecanismo para reformar profissionais do setor público, fornecendo novas identidades, novas formas de interação e novos valores sujeitos à avaliação e a comparação constante de sua performance.

2.3. Caracterização do campo de pesquisa

2.3.1 Gerência Regional de Educação da Mata Norte

O estado de Pernambuco, por intermédio da Secretaria de Educação e Esportes – SEE, organiza a gestão da educação por Gerências Regionais de Educação – GRE. São 16 gerências ao longo do seu território. O lócus desta pesquisa é a Regional Mata Norte, sediada no município de Nazaré da Mata – PE, que compreende 62 escolas, sendo 30 regulares, 28 Escolas de Referência e 4 Escolas Técnicas Estaduais, pertencentes à micro região da Zona da Mata pernambucana.

Os municípios atendidos pelas GRE Mata Norte são Aliança, Buenos Aires, Camutanga, Carpina, Condado, Ferreiros, Goiana, Itambé, Itaquitinga, Lagoa do Carro, Macaparana, Nazaré da Mata, Paudalho, São Vicente Ferrer, Timbaúba, Tracunhaém e Vicência (região 05 do mapa).

Figura 2 - Mapa das Gerências Regionais de Educação de Pernambuco



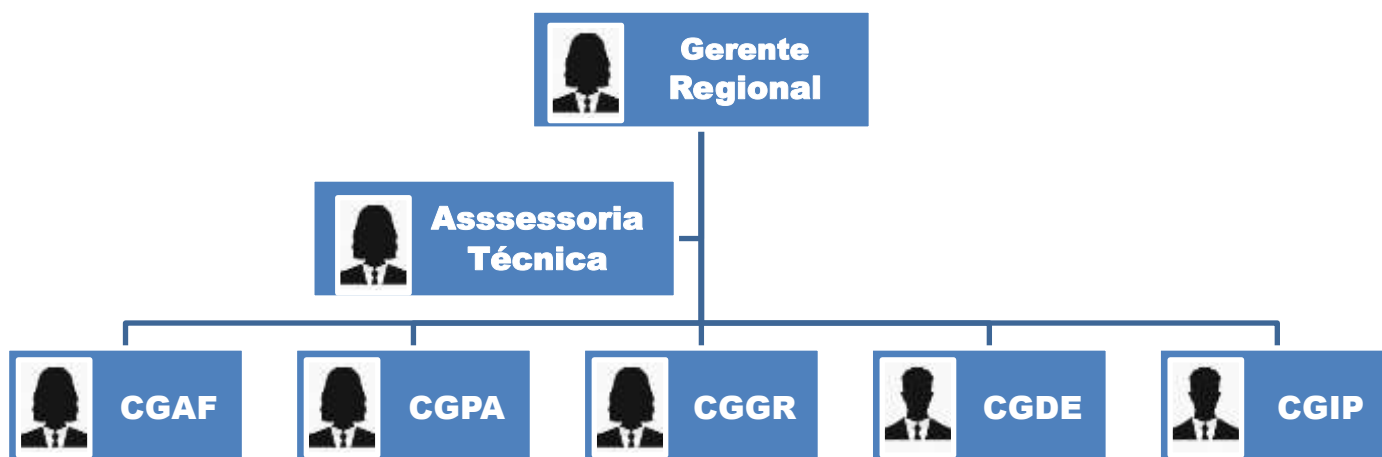
Fonte: <http://www.educacao.pe.gov.br>

A figura 2 apresenta a divisão do estado de Pernambuco em 16 Gerências Regionais. De acordo com o Decreto nº 40.599/ 2014 a Gerência Regional de Educação:

É um órgão integrante da estrutura básica da Secretaria de Educação que por competência deve exercer, em nível regional: as ações de supervisão técnica, orientação normativa e de articulação e integração, tendo em vista a melhoria da qualidade do ensino; promover a coordenação e implantação da política educacional do Estado no âmbito de sua jurisdição, com ênfase na melhoria da gestão da rede e da qualidade da aprendizagem do aluno; orientar as comunidades escolares e prefeituras municipais na elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos, programas e projetos educacionais; promover o desenvolvimento de recursos humanos em consonância com as diretrizes e políticas educacionais do Estado; coordenar o processo de organização do atendimento escolar, de apoio ao aluno e à rede física; aplicar as normas de administração de pessoal, garantindo o seu cumprimento na respectiva jurisdição; planejar e coordenar as ações administrativas e financeiras necessárias ao desempenho das suas atividades; organizar o funcionamento da inspeção escolar no âmbito da sua jurisdição; coordenar e promover a produção de dados e informações educacionais na sua jurisdição. (PERNAMBUCO, 2014, p. 16)

As GREs são o setor intermediário entre a Secretaria de Educação e Esportes e as escolas. Cada gerência tem um rol de coordenações e núcleos que trabalham integrados para atender às demandas da regional e da SEE. A GRE Mata Norte se organiza assim:

Figura 3 - Organograma Estrutural da GRE Mata Norte



Fonte: Gre Mata Norte

O organograma da GRE Mata Norte apresenta as coordenações com seus referidos titulares e os núcleos a eles subordinados. Assim, cada coordenação envolve um grupo de micro coordenações que desenvolvem a política de educação na Regional.

A Coordenação Geral de Administração e Finanças (CGAF) envolve o Núcleo de Desenvolvimento de Pessoas, o Núcleo de Atenção ao Servidor, o Núcleo de Execução Orçamentária e Financeira, o Núcleo de Alimentação Escolar e o Núcleo Administrativo.

A Coordenação Geral Planejamento e Articulação (CGPA) coordena a Célula de Normatização do Sistema Educacional, o Núcleo de Articulação para Proteção Escolar e o Núcleo de Apoio aos Municípios.

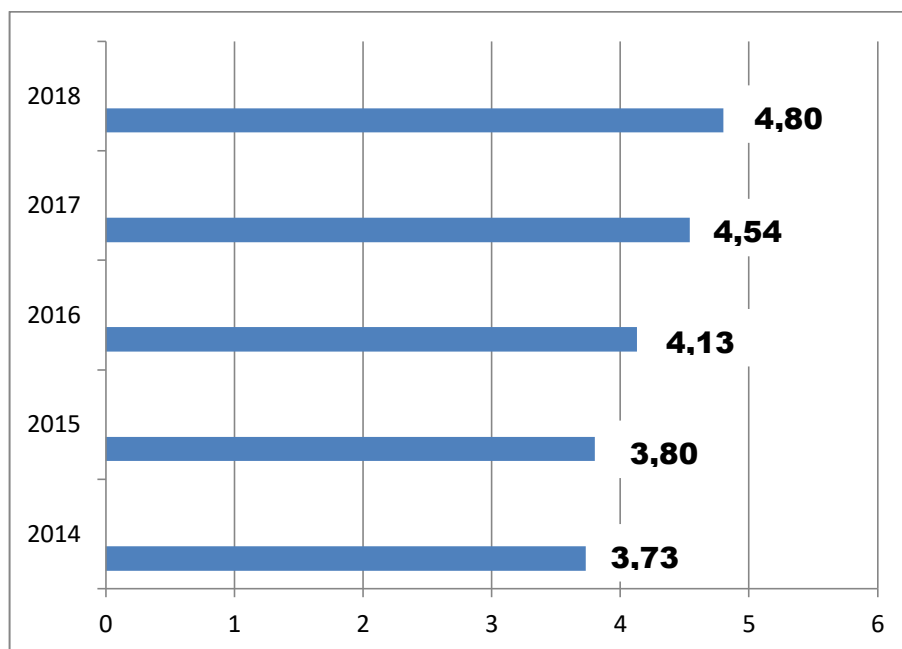
A Coordenação Geral de Gestão de Rede (CGGR) articula-se com a Célula de Tecnologia da Informação e Comunicação, o Núcleo de Obras e Manutenção da Rede Escolar, o Núcleo de Organização e Monitoramento da Rede Escolar e o Núcleo de Apoio Administrativo da Rede Escolar.

A Coordenação Geral de Desenvolvimento da Educação (CGDE) envolve a Unidade de Acompanhamento do Ensino Fundamental e Médio, a Unidade de Acompanhamento do Ensino Infantil e dos Anos Iniciais, a Unidade de Acompanhamento de Jovens e Adultos e Correção de Fluxo, o Núcleo de Formação Continuada, o Núcleo de Educação Inclusiva, Direitos Humanos e Cidadania, o Núcleo de Monitoramento da Avaliação e o Núcleo de Educação do Campo.

A Coordenação Geral de Educação Integral e Profissional (CGIP) coordena as Escolas de Tempo Integral e Técnicas Estaduais e o Núcleo de Tecnologia Educacional.

A GRE Mata Norte tem crescido nos resultados das avaliações externas no período de 2015 a 2018, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 1 - Resultados IDEPE GRE Mata Norte 2014 – 2018.



Fonte: <http://www.educacao.pe.gov.br>

O gráfico aponta um crescimento ano a ano do IDEPE (Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco) que se refere ao resultado da avaliação de português e matemática mais o fluxo escolar relacionado ao Ensino Médio das escolas da Regional Mata Norte. O resultado é a média alcançada pelas 62 unidades escolares pertencentes à referida regional.

Esses números colocam a referida gerência em evidência por ser um resultado sempre crescente e não oscilar ao longo do período 2014 a 2018. Indicam também que a ação dos gestores e outros profissionais de educação tem surtido efeito para que sejam alcançadas as metas da avaliação externa, sob supervisão da equipe da regional.

Para a compreensão da participação efetiva dos gestores envolvidos nesse processo, essa pesquisa procurou dar voz a esses sujeitos por meio de um questionário com perguntas fechadas e abertas (apêndice 1) na reunião de colegiado de gestores no mês de janeiro de 2020. Participaram dessa escuta 10 diretores e 22 diretoras, totalizando 32 profissionais que representam todos os municípios pertencentes à GRE Mata Norte.

No intuito de aprofundar as questões da pesquisa, foram escolhidas duas escolas para que se realizassem entrevistas com a equipe gestora a fim de conhecer melhor as

opiniões, as estratégias e as dificuldades enfrentadas pelas escolas para alcançar as metas de eficiência propostas pela Secretaria de Educação e Esportes.

Nesse cenário o micro contexto escolhido para desenvolver a pesquisa constitui-se de duas escolas urbanas de ensino médio localizadas nos municípios de Macaparana e Vicência. A escolha das escolas obedece a um critério bem definido. A escola “A” apresenta resultados altos nas avaliações externas, a escola “B” apresenta baixos resultados, mas está mudando de regime regular para escola de tempo integral. Ambas oferecem o ensino médio, no entanto, o contexto de atuação e os resultados obtidos são bem diferentes. Por isso, a investigação começa com a caracterização do contexto em que as escolas atuam, uma vez que o contexto pode colaborar e até determinar o resultado. Esses aspectos são bastante necessários porque os elaboradores de políticas tendem a idealizá-las para ambientes os melhores possíveis, no entanto, os contextos são variados e podem influenciar no resultado da política.

A caracterização do campo de estudo baseia-se na observação sistemática, que conforme Gil (2008, p. 104),

[...] é frequentemente utilizada em pesquisas que têm como objetivo a descrição precisa dos fenômenos ou o teste de hipóteses. Nas pesquisas deste tipo, o pesquisador sabe quais os aspectos da comunidade ou grupo que são significativos para alcançar os objetivos pretendidos. Por essa razão, elabora previamente um plano de observação.

Nesse caso, o plano de observação tomou como base as dimensões contextuais proposta por Ball *et al* (2016) (ver quadro 2). Essas dimensões ao serem observadas forneceram informações para caracterizar o contexto da prática onde a política estudada é atuada. No entanto, apenas a observação não foi capaz de prover todas as informações necessárias, sendo necessário, portanto o emprego de outras fontes de coleta de dados, como a análise de documentos como o PPP da escola, leitura de artefatos como cartazes, folders e outros informativos encontrados nas unidades, bem como a entrevista com os diretores das escolas.

As escolas serão denominadas A e B. No contexto desta pesquisa a escola A foi criada para ser uma escola de excelência, tem alcançado bons índices de avaliação externa e encaminhamento de alunos para a universidade e o mercado de trabalho. A escola B é uma unidade regular que vem ao longo de sua história sobrevivendo aos diversos formatos na

educação estadual (Centro de Educação Rural – Escola Regular – Escola de Referência). Seus resultados são baixos em relação às avaliações externas e encaminhamento dos estudantes para a universidade.

2.3.2 – Escola A no topo do ranking

A Escola A surgiu no ano de 2009 no município de Macaparana, a 126 km do Recife, e em pouco tempo conquistou o respeito e reconhecimento na região pelo trabalho realizado. Funcionando de 2009 a 2015 em um prédio cedido pela prefeitura e com muitas dificuldades estruturais, teve em 2011 sua prova de fogo ao se submeter à primeira seleção para universidades (ENEM e vestibulares) e obter 70% de aprovação dos alunos em diversas universidades, tendo alunos aprovados em mais de 5 cursos. Já em 2013 ela apareceu entre as maiores notas do Enem para Escolas de Referência.

Em 2015 foi inaugurada a nova sede da escola que conta com 15 salas de aula, três laboratórios (informática/línguas, física/matemática e química/biologia), biblioteca, um bloco de serviço e outro administrativo; quadra coberta e um teatro.

A unidade funciona em período integral com 9 aulas por dia de segunda a sexta, sendo 5 aulas no período da manhã e 4 no turno da tarde. O quantitativo de estudantes não passa de 400 e a escola não possui outras modalidades, além do Ensino Médio de tempo integral.

O Projeto Político Pedagógico da escola é de 2009 e não passou por revisões recentemente. No entanto, a escola atualiza anualmente seus planos de ação. Esses planos se constituem em ferramentas para alcance de resultados rápidos à moda empresarial. Conforme Silva (2016, p. 176), “o plano de ação estabelece uma ponte com o PPP. No entanto. Esse importante documento tem sido deixado de lado e quase não se menciona nos discursos oficiais, tamanha a importância que os planos de ação alcançaram na gestão para resultados”. Os planos revelam um pragmatismo e imediatismo típico da cultura de mercado.

Em relação aos resultados das avaliações externas, o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Brasileira) e o IDEPE (Índice de Desenvolvimento da

Educação de Pernambuco) da escola apresentam um bom resultado, conforme demonstra o quadro a seguir:

Quadro 2 - Resultados de avaliações externas – Escola A 2015 – 2018⁴

Avaliação Externa	2015	2016	2017	2018
IDEPE EM	5.70	5.65	6.15	6.09
IDEB EM	Não aferido	Não realizado	5.60	Não realizado

Fonte: INEP /Secretaria Estadual de Educação

Os resultados demonstram coerência entre o sistema federal e o estadual de avaliação. O IDEPE é aferido anualmente e apresenta um crescimento no resultado da escola no período de 2015 a 2017. Isso se dá porque a nota é calculada assim: 2017 em relação a 2015 e 2018 em relação a 2016. Assim, a escola atingiu as metas, pois sempre houve crescimento em relação ao ano referente à comparação.

O IDEB, aferido a cada dois anos, não avaliou a escola em 2015, contudo, em 2017 teve um expressivo número de participação dos estudantes (97,46%) e um bom resultado (5.60).

Além da participação nessas avaliações externas, a escola tem sido premiada em diversas competições como Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas (OBMEP), Olimpíada Brasileira de Astronomia (OBA), Programa Jovem Senador, entre outros. Esses feitos são bastante evidenciados pela instituição que exhibe suas conquistas em banners e painéis, além de manter atualizado um portfólio de reportagens, nas diversas mídias, sobre a escola.

A estrutura gerencial conta com a gestora, o assistente de gestão, o chefe administrativo, o educador de apoio, o secretário escolar e o coordenador de biblioteca.

A diretora da escola possui licenciatura em Biologia e especialização em Psicopedagogia, trabalha há mais de vinte anos na rede estadual de educação tendo atuado como Educadora de Apoio/Coordenadora Pedagógica durante dez anos em uma escola regular

⁴ O marco temporal 2015 a 2018 corresponde à primeira gestão do governador Paulo Câmara e pode também ser acompanhado pelo documento “Balanço da Educação de Pernambuco” lançado pelo governo estadual referente a esse período.

e três anos numa escola de referência. Ela atua há dez anos exclusivamente na escola A com uma carga horária de 40h/a, mas que geralmente é estendida por conta das diversas atividades extraclasse como aulões e formações nos fins de semana.

Ao analisar sua gestão a diretora diz

A gente revolucionou a educação de Macaparana somando forças ao que já existia. A gente fez um trabalho muito bom. Consegui liderar uma equipe, nunca fui “equipe”. Sempre tive pessoas que acreditavam, sonhavam junto comigo e quando eu via o olho brilhando a gente se fortalecia e assim mobilizava as pessoas e aí a gente viu grandes resultados. E eu não falo em resultados numéricos, eu falo na transformação de vidas dos meninos que não tinham maiores perspectivas, não tinham nem sonhos definidos, mas começaram a se ver capazes de concretizarem seus sonhos. Isso não tem preço. Eu avalio que foi muito boa porque a gente conseguiu fazer a diferença na vida dos meninos. Foi excelente. Quando eu digo excelente é porque eu acredito que o profissional precisa mobilizar as pessoas. Agora se eu fosse voltar atrás eu melhoraria muita coisa e eu teria também mais equilíbrio com algumas coisas. Eu mergulho muito intensamente com todo o meu ser. Eu coloco a alma no que eu faço, eu sou muito apaixonada. Tinha o conhecimento pedagógico, mas tinha uma paixão muito grande que me moveu. Tecnicamente falando eu diria que esses dez anos me ajudaram a aprender mais. Eu conclui um ciclo de dez anos e estou começando outro (DIRETORA DA ESCOLA A).

A avaliação da gestora contempla o aspecto da transformação de vida dos seus estudantes, algo que se confirma em relação ao quantitativo de estudantes aprovados para as diversas universidades.

O contexto em que a escola está inserida pode ser analisado a partir das dimensões contextuais evidenciadas por Ball *et al* (2016).

a) Contexto situado - a história da escola e o local de funcionamento são favoráveis à aprendizagem. A escola tem um ambiente bem amplo, que pode oferecer uma diversidade de atividades em diferentes espaços. Além disso, desde a sua fundação tem recebido uma grande quantidade de alunos advindos de escolas particulares e outros com um perfil que tem se enquadrado nas possibilidades de estudar em tempo integral.

b) Cultura profissional - percebe-se que os profissionais estão bastante comprometidos com os valores defendidos pela escola e possuem experiência profissional que valoriza o *éthos* da gestão para resultados. Além disso, esses profissionais passam por formações específicas em relação à filosofia da educação integral.

c) Contexto material - a infraestrutura da escola permite que diversas atividades possam ser realizadas em outros ambientes, que não apenas a sala de aula, e o prédio encontra-se bem conservado.

d) Contexto externo - percebe-se que há parcerias importantes da escola com a família dos estudantes e com a prefeitura local. Sobre esse aspecto a diretora afirma:

A gente tem um apoio muito bom, a gente tem muitos parceiros e agora a gente sente necessidade de intensificar a participação dos pais. Acho que a gente precisa aprimorar essa interação com a comunidade. A escola tem uma credibilidade muito boa. As parcerias são em todos os sentidos, a gente quer fazer um projeto, às vezes, e precisa do serviço de alguém que possa contribuir com a gente, ideias, discutir questões pra gente poder fazer melhor, a gente sempre conta com ajuda mesmo material, financeira pra realização. Eles dão muita força. Interessante que um grande empresário da cidade sempre foi parceiro e quando o filho dele, que poderia estudar em qualquer escola do estado, do país, ele trouxe pra cá. Eu gosto muito porque está aqui o filho do cortador de cana e do maior empresário da região. Os filhos do prefeito estudaram aqui, de vereadores, de professores (o que não era muito comum, trazer os filhos dos próprios professores), tudo no mesmo espaço interagindo (DIRETORA DA ESCOLA A).

Os contextos analisados são importantes para situar a pesquisa em relação aos elementos que vão além do que se traduz em um resultado de avaliação externa ou interna. Os contextos apontam informações complementares por serem únicos para cada escola, apesar das semelhanças que podem ter.

2.3.3 – Escola B – Um período de transição e definição de identidade

A Escola B foi inaugurada em 1978 e funcionou como Centro de Educação Rural (CERu) por estar localizada no município de Vicência na Zona da Mata pernambucana. A região é conhecida pela produção açucareira, tendo uma usina como maior empresa empregadora do município. O próprio nome da escola é uma homenagem a um importante dono de engenho da região. De acordo com o histórico da instituição descrito no PPP da escola, quando ela iniciou seu funcionamento em 1978, havia 867 estudantes.

Em 1997, por decisão da Secretaria de Educação do estado, houve uma alteração na nomenclatura das escolas estaduais, perdendo a categoria de CERu e funcionando como escola regular de Ensino Fundamental, Médio e EJA.

No ano de 2019, a instituição passou por mudanças significativas. Ela começou a integrar o grupo das escolas de Referência do Estado, funcionando de forma mista com turmas regulares e integrais. Em 2020 conta com 15 turmas sendo 9 integrais, 3 regulares (3º ano) e 3 de Educação de Jovens e Adultos (EJA). É um período de transição importante no contexto da instituição e por isso desperta o interesse da pesquisa nesse local.

Ainda segundo o PPP, a referida escola atende estudantes que têm uma realidade econômica relativamente baixa. Os pais dos alunos na maioria são safristas em uma indústria açucareira da cidade. Alguns vivem de trabalhos temporários, outros são autônomos e complementam a renda com a transferência de renda do Governo Federal, o Bolsa Família.

Sobre o perfil socioeconômico dos estudantes o diretor afirma:

Nós temos muitos alunos de longe. Tem alunos que acordam às cinco da manhã para pegar o transporte e à noite chega em casa às oito da noite. A gente tem esse público, o perfil nosso é predominantemente rural, das nossas comunidades, são muitas. Vicência é predominantemente rural (DIRETOR DA ESCOLA B).

O Projeto Político Pedagógico da escola foi revisado em 2018 e apresenta informações sobre os conceitos de educação e sociedade, os instrumentos de ensino e avaliação e o histórico da escola. Mesmo com uma revisão recente, o PPP passará por alterações que incluam as premissas da educação de tempo integral. Ele também deve incorporar os planos de ação para o atendimento das necessidades mais urgentes da escola, tendo em vista os resultados. Sobre estes, o quadro a seguir demonstra a aferição nas avaliações externas.

Quadro 3 - Resultados de avaliações externas – Escola B 2015 – 2018

Avaliação Externa	2015	2016	2017	2018
IDEPE EM	2.84	2.92	3.27	3.80
IDEB EM	Não aferido	Não realizado	Não divulgado*	Não realizado

Fonte: INEP /Secretaria Estadual de Educação

O quadro 3 traz o resultado da avaliação estadual em um resultado crescente, no entanto, muito baixo, comparado à escola A e à própria Gerência Regional. Em relação à avaliação federal não é possível identificar o resultado de 2017 uma vez que o INEP a partir

dessa edição do exame, só divulga os resultados a partir da participação de 80% dos estudantes. Como a escola não atingiu esse índice, o resultado não fora divulgado.

Sobre os resultados, o diretor reconhece:

A gente precisa muito melhorar os índices, mas é um trabalho de formiguinha. A gente chegou a ficar em último no ranking da GRE. A escola tem crescido, batido as metas desde 2017 pra cá. Mas a gente sabe que precisa melhorar muito. A gente precisa de resultados. A gente precisa trazer de volta a credibilidade que existia antes. Todo ano a gente bate a meta, mas consciente de que essa nota é baixa (DIRETOR ESCOLA B).

Nesse sentido, além dos resultados serem ainda baixos, a escola vem de um período de desorganização e sucateamento da unidade. A instituição foi criada para ser um Centro de Educação Rural com uma estrutura física e de profissionais bastante valorizada. Eram as escolas de referência dos anos de 1970/1980, na região da Zona da Mata.

O diretor assim define a situação:

Aqui a gente tinha alunos de Siriji, São Vicente, Machados. Essa região toda vinha pra cá porque aqui era polo de magistério. A escola parou no tempo nesses 15 anos por desorganização mesmo. Problemas de gestão (DIRETOR ESCOLA B).

Contudo, o período de transição que a escola passa na atualidade, de regular para integral, também não é um processo tão pacífico assim. Segundo o diretor,

O fato de ter outra escola gerou ciúmes. Eu não entendo como é que um educador torce contra o seu aluno. Pra muita gente era muito cômodo que essa escola estivesse lá no chão, na lama como ‘tava’. Quando essa escola se tornou integral foi um reboleço, com coisas que partiram da gestão da outra escola. Até hoje gera muitos problemas de assédio aos nossos alunos que têm bom rendimento para irem estudar lá. Ficam sabendo que aluno A é bom, o aluno B é muito bom. O aluno reprovado de lá jogam pra mim e os nossos que sabiam que eram bons eram cooptados. Eles atuam querendo esses alunos a todo custo.

Além disso, no ano passado começou a reforma. A gente teve que adaptar a cozinha, a parte elétrica foi toda reformada, pintura, tudo isso com aluno dentro (DIRETOR ESCOLA B).

Os problemas são de concorrência com a outra escola de referência já existente no município. É a disputa por alunos considerados mais aptos a trazerem bons resultados nas avaliações externas. Essa disputa é uma das características da gestão para resultados, na qual o aluno/cliente que pode oferecer resultados positivos é disputado.

A estrutura administrativa da unidade conta com o gestor, a assistente de gestão, a educadora de apoio, a secretária escolar. O diretor é formado em Licenciatura em Geografia e especialização em Geografia do mundo tropical. Atua há 20 anos como professor nas redes estadual, particular e municipal em Vicência e está há três anos na gestão. O referido diretor tem uma experiência de dez anos em escolas de referência. Ele assumiu a escola em um período de muitas turbulências deixadas pela gestão anterior que fora afastada por diversos problemas de gerenciamento.

A observação sistemática da escola B, feita pelo pesquisador em suas visitas, também foi orientada pelas dimensões contextuais segundo Ball *et al* (2016).

a) Contexto situado - sua história apresenta elementos de altos e baixos em relação aos aspectos qualitativos. Ela surge como uma escola de referência à época e vai gradativamente perdendo esse aspecto ao longo do tempo. Também a instituição de outra escola de ensino médio de tempo integral na cidade fez com que os alunos mais identificados com esse perfil de escola procurassem a outra e não esta. O fato de atender a um grande público de zona rural e EJA faz com que a escola estabeleça uma relação com um público que não pode se dedicar exclusivamente aos estudos e possivelmente, por isso, a proficiência média da escola seja influenciada por esse fator.

b) Cultura profissional - o aspecto do contexto profissional também é marcado por essa hibridização das modalidades (Ensino Fundamental Regular, Ensino Médio Regular, Normal Médio, EJA, e agora Ensino Médio de Tempo Integral). A cultura profissional, ou seja, o *éthos* dos profissionais também fica comprometido em atender a uma diversidade de perfis estudantis.

c) Contexto material - apresenta um prédio em boas condições e bem preservado, apesar do tempo da construção. Como a localização da escola é em local mais afastado do centro e em um terreno grande, já houve diversos arrombamentos. Por isso, hoje tem vigilantes todos os dias e o uso de câmeras de monitoramento dentro e fora da escola, adquiridos com recursos federais.

d) Contexto externo - verifica-se que há uma cobrança por resultados, fato esse que os alunos avaliados (9º e 3º ano) recebem reforço da secretaria de educação em um projeto chamado “Fortalecimento das aprendizagens” que oferece aulas de português e

matemática aos estudantes no contra turno. Nesse contexto a participação da comunidade local é avaliada pelo diretor que declara

A gente sabe que pra se fazer uma má fama, se faz do dia pra noite, e pra se consertar é um trabalho de formiguinha. Mas de uma maneira geral, eu vejo que hoje a comunidade (porque essa escola é uma escola linda no município e estava desacreditada), a comunidade hoje vê a escola com outros olhos. Tanto que as matrículas para o Ensino Médio aumentaram em 2018 e 2019. A comunidade tem abraçado. Mas a gente precisa trazer mais a comunidade pra dentro da escola. Mesmo assim a gente sempre tem tido um público bom nas reuniões de pais, coisa que antes não tinha. Agora na última reunião a gente se programou pra receber 100 pais e recebeu quase 300. Tem lotado as reuniões, coisa que antes não acontecia. Essa participação da comunidade dentro da escola tem melhorado muito (DIRETOR ESCOLA B).

Outro aspecto a destacar nesse sentido é a parceria com a Secretaria Municipal de Educação. Segundo o diretor a relação é muito boa.

A gente conta com as escolas municipais e a secretaria municipal, a gente sempre diz que se não fosse essa parceria com o município, a gente estaria em maus lençóis porque eles nos ajudam muito com capinação, água no carro pipa, com horta. A gente tem uma relação muito boa. Agora, com o carnaval, o município pediu que a gente fizesse a abertura juntamente com eles (DIRETOR ESCOLA B).

Por fim, ao analisar a sua gestão à frente da escola, o diretor avalia:

Aqui era um campo minado. O pessoal da própria GRE dizia que não se sentia bem quando chegava a aqui. O clima era pesadíssimo, funcionários difíceis, difíceis mesmo. Difíceis a ponto de intimidar quem chegava. Quando eu cheguei aqui, cheguei por um problema da gestão anterior. Mas esse pessoal difícil me abraçou, deu a maior força. Muitos deles se aposentaram aqui. A gente começou a organizar a escola e hoje, quem conheceu a realidade de antes e quem conhece essa realidade de hoje, vê uma escola totalmente diferente. Uma avaliação muito positiva. A gente precisa muito melhorar os índices, mas é um trabalho de formiguinha (DIRETOR ESCOLA B).

As duas escolas participantes dessa pesquisa têm histórias e contextos diferentes, mesmo pertencendo à rede pública estadual. Perceber essas diferenças oferece subsídios para compreender a importância do contexto ao se pesquisar no campo das políticas educacionais, especialmente, quando se trata de utilizar o ciclo de políticas como referencial teórico-metodológico.

3. DIRETRIZES POLÍTICAS GLOBAIS E RELAÇÕES POLÍTICAS LOCAIS: O GERENCIALISMO COMO MODELADOR DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO

Nesta seção se problematizam as relações políticas globais e locais em educação que estabelecem um novo modelo de organização que atua sobre o Estado e fomenta a criação de políticas de gestão da educação numa perspectiva gerencialista. O capítulo caracteriza, ainda, a implantação e consolidação do gerencialismo na gestão das escolas públicas estaduais de Pernambuco.

3.1 As diretrizes políticas globais e a instituição de um modelo de gestão do Estado na atualidade

As diretrizes políticas globais têm passado por consideráveis modificações ocorridas nas sociedades a partir das últimas décadas do século XX. Neste contexto, a gestão pública sofre alterações substantivas no padrão de controle e regulação dos serviços públicos. Esse movimento converge para o que Ball (2001) denomina como desaparecimento gradual da concepção de políticas específicas do Estado Nação nos campos econômicos, social e educativo. O efeito desse movimento é o abarcamento de todos estes campos numa concepção única de políticas para a competitividade econômica.

Nesse processo de influências de políticas sobre o Estado há transformações no campo econômico, político, cultural e social. Essas transformações ocorrem em nível macro por intermédio de tecnologias de políticas que geram uma nova regulação social e um conjunto flexível de políticas de cunho reformista. No nível micro, tem produzido novas formas de disciplina, novas práticas de trabalho e novas subjetividades de trabalhadores.

Seria, então, o fim da política? Ball (2001) argumenta que se caminha para que isso ocorra, uma vez que se torna sempre mais difícil distinguir entre políticas de partidos políticos tradicionais rivais. A posição “pós-política” é colocada como essencialmente pragmática e pretensamente livre de ideologia de direita ou esquerda, por exemplo. As políticas são, então, definidas em termos de diferentes manifestações da globalização, ou seja, as decisões políticas são tomadas dentro da lógica do mercado global. Elas são flexíveis e “implementadas” de diferentes formas e em circunstâncias diversas, mas nem por isso deixam de ter um centro norteador.

Na atualidade, as políticas que compreendem o novo paradigma da gestão pública estão centradas no critério economicista e atuam por meio de tecnologias de políticas (forma de mercado, gerencialismo, performatividade). Para que as tecnologias de políticas atuem de forma a atingir as metas na nova gestão pública, o caminho é a reforma da gestão. As reformas produzem ou instalam novos valores, novas relações e novas subjetividades no contexto da prática em nível micro e macro.

As tecnologias de políticas não são implementadas com a mesma intensidade ou hibridismo em todos os Estados Nação que as adotam, mas, em geral, elas fazem parte de um conjunto flexível de ações políticas e têm em comum certos aspectos elencados por Ball (2001, p. 104):

Quadro 4 - Características da reforma de gestão

CARACTERÍSTICAS COMUNS ÀS TECNOLOGIAS DE POLÍTICA E DE REFORMA DE GESTÃO	
1	Atenção aos resultados (eficiência, eficácia e qualidade dos serviços);
2	Substituição de estruturas organizacionais profundamente centralizadas por uma gestão descentralizadas permitindo a existência de <i>feedback</i> aos clientes e grupos de interesse;
3	Flexibilização para explorar alternativas de provisão e regulação públicas para alcançar custos mais eficazes;
4	Ênfase na eficiência dos serviços prestados e estabelecimento de objetivos de produtividade e competitividade dentro e entre organizações do setor público;
5	Fortalecimento de habilidades estratégicas do poder central permitindo responder aos desafios externos de forma automática, flexível e de custos reduzidos.

Fonte: Ball (2001) - Adaptado pelo autor.

Essas cinco características dão o tom das reformas da gestão pública e do estabelecimento de um novo paradigma no cenário das instituições públicas, incluindo as educacionais. Elas podem ainda ser resumidas, nas palavras de Ball (2001, p. 104), como “um conjunto de objetivos de produtividade”. A nova gestão é orientada para a construção de um discurso de eficiência, custos e apresentação da imagem modelada às práticas de negócios.

A figura central nesse modelo de gestão é um ator relativamente novo no cenário das organizações do setor público – o gestor. No campo educacional, por exemplo, os diretores procuram tornar as expectativas das políticas palatáveis e factíveis para seus colegas. Mesmo sem ter clareza do que está fazendo, o diretor passa a ser um definidor da realidade escolar como o principal mediador e tradutor da mudança ou reforma da educação (BALL, 2016).

Há nesse aspecto um aumento do poder dos gestores através do controle dos professores e no processo de tomada de decisões. Se há resistências no corpo docente, o diretor coloca os dissidentes contra os interesses dos colegas, em vez, de contra as políticas (BALL, 1994).

Nesse sentido, Ball *et al* (1992, p. 158), ao analisar a gestão das escolas britânicas, aponta como é visto o perfil do gestor desejável: “O bom gerente é agressivo, competitivo, firme, justo. Ele não é feminino; ele não é macio, dependente ou intuitivo, no sentido feminino. A própria expressão da emoção é vista como fraqueza feminina que iria interferir com os processos de negócios eficazes”. O desenvolvimento da nova gestão não é simplesmente uma mudança administrativa, mas uma mudança profunda na estrutura organizacional e até mesmo ética do servidor público.

O poder das reformas influi sobre as subjetividades, mas também sobre o próprio Estado. Ball (2001) aponta que as reformas costuram um conjunto de políticas que relacionam mercados, gestão, performatividade e transformam a natureza do próprio Estado. Assim, as reformas são processos de “re-regulação” em que o Estado não apenas abandona seus mecanismos de controle, mas se guia e cria uma nova forma de controle em que a mercantilização e a privatização são opções políticas para o serviço público.

Nesse sentido, o gerencialismo é o único modelo considerado possível para orientar a gestão pública, sob o argumento de que

[...] para modernizar a gestão educativa, é necessário superar a gestão burocrática da educação implantando uma gestão mais coerente com o novo modo de produção flexível, inspirado na liberalização dos mercados. Para isso, torna-se necessário adotar uma série de estratégias que possibilitem a descentralização do sistema público de ensino, com maior participação e controle da sociedade nos serviços prestados (ARAÚJO; CASTRO, 2011, p 92).

Essas estratégias passam pelas políticas de responsabilização e descentralização em que as pessoas passam a ser responsabilizadas por suas decisões, pelo seu sucesso e seu fracasso.

De acordo com Marques *et al* (2019, p. 355),

A técnica de gestão se baseia no tripé objetivos-avaliação-sanção (ou recompensa) e as unidades passam a ser responsáveis por seus resultados (accountability), recebendo metas que devem atingir, que são avaliadas regularmente, sendo sancionadas positiva ou negativamente de acordo com seu desempenho. A Nova Gestão Pública constrói, assim, um ‘novo sujeito’, cuja conduta é guiada pelos processos avaliativos e sancionários, interiorizando normas de desempenho e autovigilância, para se adequar aos indicadores e à competição com os outros.

Assim, o modelo gerencial passa a reger a atuação do Estado regulando sua ação. Essa modelagem opera a partir de uma concepção de cidadão cliente dos serviços públicos. Dessa forma, Marques *et al* (2019, p. 352), apontam que

A Nova Gestão Pública pode ser definida como um programa de reforma do setor público com base em instrumentos da gestão empresarial, que visa a melhorar a eficiência e eficácia dos serviços públicos nas burocracias modernas. É importante salientar que a NGP não adota a perspectiva de retirada do Estado para ampliação da dominação capitalista, mas de sua reconstrução. Assim, passa-se da ideia de “Estado Mínimo” para a de “Estado Melhor”, que também seria uma esfera regida pelas regras da concorrência e submetida às exigências de eficácia semelhantes às da empresa privada. Adota, portanto, a lógica do setor privado, que deve ser referência para o público, tornando o modelo empresarial universalmente válido para pensar a ação pública e social.

Essa nova gestão desde a década de 1980 tem transformado a forma de governar em países do Reino Unido e nos Estados Unidos, mas sua modelagem tem sido transposta para diversos outros países como os latino-americanos, dentre eles o Brasil.

As reformas gerenciais, no Brasil, têm início no governo Fernando Collor (PRN)/Itamar Franco (PMDB), primeiro governo eleito diretamente após o regime militar e a retomada da redemocratização do país. No período, o Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso (FHC) lançou o Plano Real e um conjunto de medidas (criação de nova moeda, corte de gastos públicos, recuperação da receita, privatizações) (PEREIRA, 2009) que visavam estabilizar a economia. Tais medidas viabilizaram a ascensão do então ministro à disputa pela presidência do país.

Vencida a eleição, Fernando Henrique Cardoso (PSDB) colocou em prática a agenda de reformas através da criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) tendo como ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, economista e administrador.

A reforma proposta pelo MARE foi aprovada e definida como reforma administrativa, na qual Organizações Sociais e Agências Executivas foram instituídas legalmente. Houve ainda alterações substanciais na regulação do regime de trabalho dos servidores públicos, introduzindo indicadores de desempenho e contratos de gestão. Adotou-se a “gestão pela qualidade total”, estratégia gerencial de administração, iniciando, assim, a instituição de uma cultura gerencial na administração pública.

Segundo Silva (2015, p. 26)

Essa reforma, por intermédio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), delimita o papel do Estado em três áreas de atuação: **as atividades exclusivas, os serviços sociais e científicos não exclusivos** e a **produção de bens e serviços para o mercado**. Ou seja, o PDRAE determina quais são as atividades que o Estado deve realizar diretamente, quais deve apenas financiar e quais são as que não lhes competem. Nesse modelo, as atividades exclusivas são aquelas que envolvem o poder do Estado (presidente, parlamento, tribunais superiores, forças armadas, polícia, agências arrecadoras de impostos, agências reguladoras). Essas atividades não podem ser objeto de concessão e devem ser exercidas pelo Estado. Por outro lado, as empresas estatais que estão no setor de produção de bens e serviços passam a ser privatizadas sob o argumento de que o Estado não dispõe de recursos para investir e necessita reduzir custos. As atividades da área social e científica, a partir da reforma, são consideradas não exclusivas do Estado. Ao contrário, são concebidas como atividades competitivas, que podem ser controladas pela administração pública gerencial e pela sociedade. Neste caso, há três possibilidades em relação a esses serviços: podem ficar sob o controle do Estado, serem privatizados, ou serem financiados pelo Estado, mas controlados pela sociedade (grifos do autor).

O gerencialismo passa, então, a figurar como base ideológica das mudanças implementadas na administração do país a partir da metade da década de 1990. As mudanças partem do pressuposto de que em um grande número de áreas, particularmente na social e científica, o Estado pode ser eficiente, desde que use instituições e estratégias gerenciais. Isso inclui o ajuste fiscal, a privatização, a liberação comercial e a reforma da administração pública (SILVA, 2015).

Com o gerencialismo, o Estado deixa de ser um produtor de bens e serviços para ser um regulador, coordenador, repassando para a sociedade tarefas que eram suas. Com isso, estabelece-se um espaço público não-estatal, no qual as Organizações Sociais (OS) e

Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) ganham maior destaque na administração pública brasileira.

O governo incorpora do setor privado mudanças nas políticas públicas através de uma nova configuração jurídico-política tentando conciliar os parâmetros do público e do privado na administração estatal. As organizações sem fins lucrativos apresentam uma concepção ideológica de Estado que incentiva a interlocução estatal com o setor privado. Para isso, o governo federal sancionou um conjunto de leis voltadas para a instituição de práticas de parcerias entre o poder público e as organizações do Terceiro Setor.

São desse período a Lei nº 9.637/98, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção de órgãos e atividades e a absorção de suas atividades por organizações sociais. No caso das entidades reconhecidas como OS, a Lei permite que a parceria seja realizada por intermédio do contrato de gestão, que dispensa a licitação e funciona como convênio entre o setor público e a organização.

No ano de 1999, o governo sancionou a Lei nº 9.790, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e institui e disciplina o Termo de Parceria. Essa é a conhecida Lei do Terceiro Setor. A Lei das OSCIP redefine o formato de muitas organizações da sociedade civil e orienta o papel do Estado frente às organizações do setor privado garantindo os mecanismos que incentivam a participação do terceiro setor na gestão pública.

Assim, o Governo FHC é o responsável pela implementação das reformas do Estado brasileiro na década de 1990 e estabelece o gerencialismo como via de condução da política econômica, sob a forte influência dos Organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

Desde esse período a legislação brasileira vem institucionalizando as parcerias entre o poder público e a iniciativa privada, amparada por mecanismos jurídicos – contratos ou convênios – entre as partes interessadas, mesmo com a alternância de governos (SILVA, 2015).

Em seu primeiro mandato, a partir do ano de 2004, o presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT) sancionou a Lei nº 11.079, que trata das Parcerias Público-Privadas. A referida lei estabelece as normas gerais para a licitação e contratação das parcerias no âmbito da administração pública, dando continuidade à subvenção ao setor privado, amplamente realizado no governo anterior, constituindo um marco regulatório para as novas articulações entre o público e o privado.

Isso indica que, apesar dos diversos avanços nas políticas sociais, no governo Lula, a política de diálogo com o neoliberalismo adotada não é capaz de transformar e gerar mudanças societárias profundas. Vargas (2012, p. 127) enfatiza:

É correto afirmar que do ponto de vista político e econômico o governo Lula (em seus oito anos de gestão) não teve como proposta uma ruptura de fato com os preceitos e práticas neoliberais e que apesar de alguns economistas concordarem que seria uma interpretação equivocada desconsiderar alguns méritos do governo Lula, não se pode perder de vista que, as concessões (em termos de benefícios, como os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família) são ajustes possíveis dentro da ordem do capital, entretanto, dentre tais méritos não se encontram grandes transformações, reversão e políticas desenvolvimentistas.

Mesmo não sendo possível realizar mudanças societárias profundas, o Governo Lula ergueu o país a uma condição de destaque em todos os campos. Essas políticas fomentaram a eleição uma de suas ministras como sucessora na presidência da república. Dilma Rousseff, ministra de Minas e Energia/ Casa Civil, foi eleita no ano de 2010 e, com um perfil gerencial, deu continuidade às medidas de cunho gerencialista.

Ao analisar a gestão do Partido dos Trabalhadores, Aragão *et al* (2019, p. 158) pondera:

Os governos do PT, apesar do respeito aos contratos anteriormente estabelecidos e a não promoção de reformas estruturais, evoluíram para um modelo de gestão que procurou ampliar os direitos da maioria, com a implementação de políticas inclusivas, uma maior presença do Estado na formulação de políticas estratégicas de desenvolvimento e a criação de canais de concertação social, a exemplo do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), realização de conferências abertas e criação de mesas de negociação permanente e outras ferramentas de controle social.

Nesse sentido, os governos petistas, em nome da governabilidade, estabelecem alianças com diversos setores da sociedade e partidos políticos. Contudo, a aliança com esses setores passa a ruir no segundo mandato de Dilma Rousseff e o elemento que pode marcar

esse período é o documento “Uma ponte para o futuro”. Esse documento fora elaborado pela Fundação Ulisses Guimarães, do PMDB e apresentado como um programa de desenvolvimento da economia brasileira e enfrentamento da crise fiscal.

As políticas apresentadas pelo documento foram materializadas pela aprovação da PEC 55 que aprofunda o gerencialismo e serve de base programática para o governo que viria após o golpe jurídico-parlamentar-midiático que afastou a presidente eleita.

Nesse cenário, com o impeachment de Dilma em 2016, o Estado brasileiro aprofundou ainda mais as políticas gerencialistas e pôs em prática um pacote de reformas regressivas dos direitos sociais e trabalhistas. Nesse cenário a PEC 55 foi transformada em Emenda Constitucional 95 e limitou o crescimento dos gastos públicos durante vinte anos, à inflação medida pelo IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo). Com esse pacote de medidas, teme-se um colapso dos programas sociais.

Na análise de Aragão *et al* (2019, p. 158):

Deixa o comando do País um governo de centro-esquerda e entra um governo conservador. O afastamento da presidenta em 2016 pôs fim a avanços de uma década. A agenda neoliberal dos anos 1990 voltou imposta por um governo sem legitimidade e um Congresso Nacional dominado por representantes dos grandes interesses privados, com apoio da grande mídia e de setores do judiciário. A terceirização generalizada, a reforma trabalhista e a reforma da previdência destroem direitos historicamente conquistados pelos trabalhadores. A agenda econômica implementa brutal corte de gastos em áreas sociais e promove redução nos investimentos.

O cenário é de retração dos investimentos públicos. Com isso reverbera o discurso da eficiência de gestão desses recursos. Nesse caso, o setor privado aparece nos discursos oficiais como importante canal de utilização e “otimização” dos recursos públicos.

Seguindo essa linha de ajustamento, em 2015, o Banco Mundial publicou um dos seus relatórios “Um ajuste justo” em que considera que os recursos aplicados pelo Estado brasileiro são altamente ineficientes e recomenda ajustes em todos os níveis da gestão.

Esses ajustes consideram a privatização, a concessão e o ajustamento do que restar sob os cuidados do setor público, aos princípios da lógica privada modificando o *éthos* do serviço público. Essa mudança baseia-se tanto na recente teoria econômica quanto nas práticas industriais que interligam organização e desempenho e empregam artefatos que

pretendem superar a burocracia e dar ênfase às técnicas para organizar as forças e capacidades humanas em redes funcionais de poder (BALL, 2001).

Tal processo altera a dinâmica do serviço público e as relações entre os servidores que passam a serem guiadas, conforme aponta Ball (2001), pelas forças e micro-práticas do mercado e a sua implementação em locais específicos e ambientes institucionais.

3.2 Reforma gerencial no estado de Pernambuco

Estudos de Cavalcanti (2010), Silva (2013), Silva (2015), Silva e Borges (2016), Moura (2017), Santos; Andrade, Marques⁵ (2019), dentre outros, analisam a reforma gerencial ocorrida no estado de Pernambuco no início do século XXI sob as orientações do PDRAE e de influenciadores de políticas como o Banco Mundial e outros organismos internacionais.

Contextualizar esse cenário é de fundamental importância para o atendimento dos objetivos desta pesquisa, uma vez que ela trata de uma faceta da política de gestão da educação para resultados, implantada no estado de Pernambuco, mas há uma gama de micropolíticas que convergem para o mesmo fim, a consolidação de um Estado gerencialista, avaliador e reformador.

Esse modelo de governança surge quando o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado reconfigurou o papel do Estado a nível nacional. Seguindo a mesma direção, em nível local, os estados também criaram seus programas de modernização da gestão. Silva (2015, p. 65) indica que

[...] Pernambuco inicia, também, sua própria reforma. O governo Jarbas (1999 – 2006), no ano 1999, através da Lei nº 11.629, que dispõe sobre a estrutura organizacional do poder executivo estadual, traça o caminho para a aprovação do Plano Estadual de Reforma do Estado, que acontece no ano 2000. Nesse ano, surge o Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública (PROGESTÃO), vinculado à Secretaria de Administração e Reforma do Estado.

⁵ A ANPAE lançou em 2019 o livro “Políticas educacionais no estado de Pernambuco: discursos, tensões e contradições”. Ele reúne a produção recente da pós-graduação em Educação da UFPE a respeito da política educacional estabelecida em Pernambuco ao longo da última década traz novos olhares que podem contribuir para o aprofundamento da compreensão de elementos implicados na conformação de políticas educacionais, dentre os quais a conjuntura em que são formuladas.

As bases para a nova gestão são lançadas por meio de elementos próprios desse modelo como o planejamento estratégico, as avaliações de desempenho, os contratos de gestão e o uso de tecnologias para monitoramento e gestão.

Pernambuco publicou, no ano de 2003, (governo Jarbas Vasconcelos - PMDB) a Lei complementar nº 49, cuja orientação é promover a modernização gerencial no estado e dispõe sobre as áreas de atuação, estrutura e funcionamento do Poder Executivo. “A Lei disciplina as áreas, os meios e as formas de atuação do Poder Executivo no exercício das competências cometidas ao Estado, que lhe são próprias” (PERNAMBUCO, 2003, p. 1). A referida lei funciona como um plano diretor do aparelho estadual de Pernambuco.

Seguindo a mesma orientação do governo anterior, em 2007, o governo Eduardo Campos – PSB (2007 - 2014) instituiu o Programa de Modernização da Gestão/ Metas para a Educação, baseado no diagnóstico, no planejamento e na gestão. O referido programa foi desenvolvido em parceria com o Movimento Brasil Competitivo (MBC) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Gerencial (INDG).

Em 2008 foi instituído o planejamento estratégico das ações do governo estadual denominado “Todos por Pernambuco: gestão democrática e regionalizada com foco em resultados”. Esse planejamento se constrói em duas etapas para o gerenciamento das ações governamentais: o planejamento participativo e a constituição de um modelo de governança.

O planejamento participativo se deu por meio de seminários regionais com participação de setores da sociedade civil. O estado de Pernambuco foi dividido em 12 microrregiões administrativas e em cada uma delas, desenvolvido um seminário com o intuito de definir objetivos e metas estratégicas da gestão focadas em resultados de curto, médio e longo prazos.

Sobre essa participação da sociedade civil, Silva (2015, p. 66) reflete,

Apesar da participação de entes públicos e representantes das comunidades envolvidas nos seminários, a implementação das políticas públicas de gestão é coordenada por entes privados. Nessa perspectiva, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Gerencial, de atuação no campo empresarial, elabora o modelo de governança baseado na eficiência operacional e eficácia de gastos com o discurso de melhorar o atendimento às necessidades da população.

O modelo de planejamento e gestão gerencialista busca através da pretensa participação popular, como nos seminários regionais, a legitimação de suas intenções, que, necessariamente, não passam pelo crivo da ação democrática, nem pelos servidores com ele envolvidos, tampouco pela população atendida.

Nesse cenário, o transplante de técnicas do setor privado para o público se dá por meio de tensões e resistências. Contudo, o governo utiliza-se de sua força política a fim de “[...] garantir respaldo para suas propostas, e um dos meios empregados é a cooptação de lideranças e o enfraquecimento de organizações de classe como os sindicatos (SILVA, 2015, p. 67)”. Assim, para garantir a implantação de novos métodos de gestão, o governo atua enfraquecendo as resistências.

O gerencialismo tende a hegemonizar as intenções governamentais na busca de uma atuação mínima do Estado e o alargamento da participação das entidades privadas no setor público. Essa ação gera uma lógica de regulação em que o mercado passa a determinar as políticas estatais.

A reforma gerencial aconteceu em Pernambuco no momento em que o estado alcançava um nível de crescimento econômico alto, mas, contraditoriamente, em que o desenvolvimento social apresentava níveis pífios como os baixos índices educativos. Nesse sentido, com o discurso de combater a desigualdade social, o governo expande a atuação do mercado mediante a atração de investimentos com prioridade a assegurar a expansão do capital.

Esse modelo se estabelece a partir da visão economicista de que o estado precisa formar a mão de obra necessária ao novo desenvolvimentismo. No documento de divulgação do “Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para a Educação (PMGP – ME)”, o governador Eduardo Campos explicita essa visão ao afirmar:

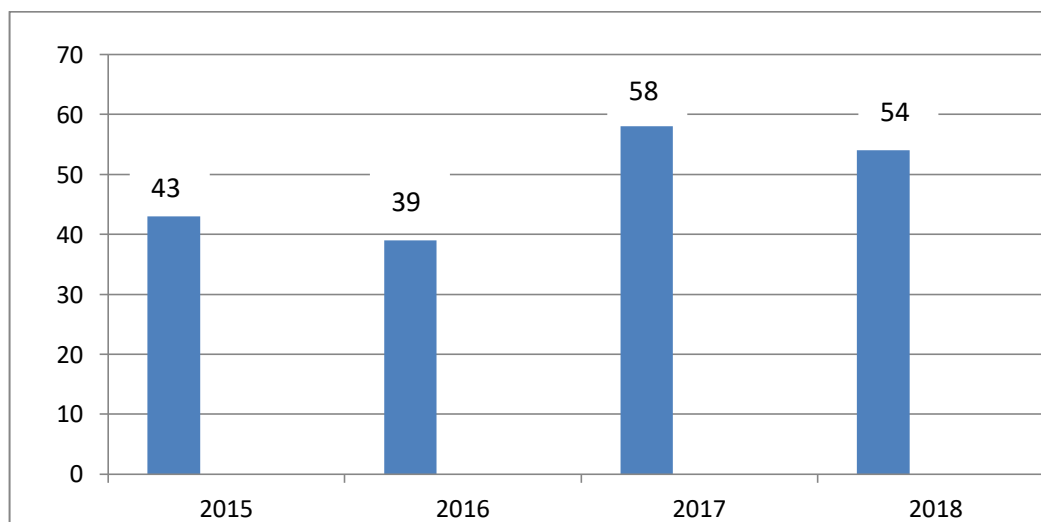
É fundamental que o estado esteja preparado para receber estas conquistas, potencializando as oportunidades que vão elevar a qualidade de vida dos pernambucanos com mais empregos e geração de renda. E, é consenso entre todas as esferas de Governo que não há desenvolvimento econômico sem que seja priorizada fortemente a educação. É com a educação que conseguimos avançar em novas oportunidades. É com gente qualificada que conseguimos superar as taxas de desemprego e melhorar os indicadores sociais do nosso estado (PERNAMBUCO, 2007, p. 3).

Essa concepção de gestão empresarial tem norteado a gestão estadual de Pernambuco, sob a influência de uma política reformista e gerencial que tem implicações para a democratização da gestão pública e para as políticas sociais.

Esse contexto em que o modelo de gestão pública está amplamente vinculado ao critério economicista ancora-se em ideias e políticas difundidas por organismos financeiros como o Banco Mundial, ente muito presente na gestão pernambucana.

O governo de Pernambuco tem uma larga experiência de acordos com o Banco Mundial e suas políticas. Ao analisar as menções ao BM no Diário Oficial do Estado, no período de 2015 a 2018, percebe-se uma grande quantidade de ocorrências que vão desde a liberação de funcionários para reuniões com o Banco a eventos públicos em que o Banco é o principal condutor/fiador da política em questão.

Gráfico 2 - Citações do nome Banco Mundial no Diário Oficial de Pernambuco 2015 a 2018



Fonte: Diário Oficial do Estado de Pernambuco

O quadro demonstra a participação do BM na política local atuando como agente “parceiro” do Estado que atua nas arenas da influência, da produção do texto e da prática da política. Tal influência é permeada pela lógica economicista segundo a qual espera-se que a eficiência gestora ocorra com o menor gasto possível e de forma verticalizada.

Exemplo da aplicação dessas recomendações do BM encontra-se no documento de Instrução Normativa de Matrícula da Rede Estadual de Pernambuco nº 07/2017 e da Portaria nº 5650/2017 em que determina o quantitativo de 45 estudantes por turmas do ensino médio nas escolas estaduais. Tal determinação corrobora as recomendações do BM no documento ajuste justo (2017), o qual recomenda aumentar o número de estudantes por sala de aula, uma vez que considera elevado o número de professores e isso, segundo o documento, causaria a ineficiência estatal.

A esse respeito, Santos (2014, p. 86) argumenta:

O conceito de aprendizagem do BM nada mais é do que um conceito econômico e verticalizado, no sentido mais estrito dos termos. Econômico, porque parte da lógica das formações aligeiradas, com menor gasto estatal, como também, porque preconiza a antidialógica ao propor salas de aulas com inumerável quantitativo de alunos.

Essa recomendação favorece a mercantilização da educação e a coloca sob os interesses dos países membros mais fortalecidos economicamente.

Mesmo considerando que uma política “imposta verticalmente” é ressignificada no contexto da prática, um elemento poderoso como o Banco Mundial tem uma força ideológica e impositiva muito grande nesse contexto, podendo dificultar ou até extinguir todo processo de resistência. Além disso, os documentos e recomendações do BM são ancorados em dados empíricos e pesquisas que corroboram suas ideias. Tal capacidade funciona como elemento credível perante governos e opinião pública, mesmo que apresentem erros conceituais.

O BM possui um verdadeiro time de peritos que contribuem com ideias e orientações, sob o olhar da perspectiva economicista que orientam as ações dessa entidade. Esses peritos garantem legitimidade científica às diretrizes por eles recomendadas e ampliam o poder de convencimento de suas ideias.

O Brasil, nas últimas décadas, tem alinhado suas políticas e tem realizado ajustes baseado nas recomendações de organismos como o BM e esvaziado suas obrigações sociais confirmando uma tendência cada vez mais nítidas de esvaziamento dos estados nacionais de suas responsabilidades. Nesse caso, os Estados adotam as medidas propostas pelo BM em

busca de recursos financeiros para pavimentar os seus governos e com isso se comprometem a realizar ajustes nas políticas que desenvolvem, tendo em vista o viés economicista.

Desde sua fundação em 1944, quando 44 países se reuniram em Bretton Woods para discutir o rumo do pós-guerra, o Banco Mundial passou a impulsionar a economia e influenciar políticas no mundo todo. Ele tem caráter estratégico e alcance estrutural nas políticas educacionais brasileiras e sua presença não é recente. Na década de 1980 o BM e o Fundo Monetário Internacional (FMI) passaram a “impor” programas de ajustes econômicos no Brasil. Soares (2009, p. 21) afirma que o Banco Mundial “[...] passou a intervir diretamente na formulação da política interna e influenciar a própria legislação dos países”. Assim exercendo amplo controle das políticas locais, impondo sua hegemônica teoria monetária neoliberal na condução de programas gerenciais, independentemente de ser o governo de direita ou de esquerda.

O BM está presente no contexto da influência, no da produção de textos da política e no da prática das políticas educacionais, confirmando a tendência cada vez mais nítida de esvaziamento do Estado nos seus processos de condução de políticas públicas. Como importante fonte de assessoramento da política educativa o BM contribui de forma estratégica para a formação da sociedade. Os documentos produzidos por seus pesquisadores têm se caracterizado por um tom prescritivo que vai além da imposição de procedimentos e atingem como a sociedade deve pensar e sentir sobre o que produzem (BALL, 2011).

Em 2015 a equipe de consultores do BM realizou análises dos gastos e apontou as prescrições para o ajuste das contas do governo brasileiro. Os resultados foram divulgados preliminarmente no 38º Encontro da Sociedade Brasileira de Econometria (SBE) em dezembro 2016, em dois workshops sobre a análise preliminar em março de 2017 e aos representantes do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP).

Esses resultados compõem o relatório denominado “Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil” em dois volumes. O primeiro, contendo uma síntese em português e o segundo, com o detalhamento do relatório em inglês. O título chama a atenção por sua retórica, na qual se destacam duas palavras: ajuste/justo. Os autores justificam que é preciso cortar despesas, mas, segundo eles, esses cortes não afetarão os mais pobres.

O discurso empregado no relatório faz-se simpático aos “gestores”, pois aponta um ajuste considerado justo, no qual se reduz o investimento e ainda se aumenta a receita sem

prejudicar a população mais carente e dependente dos serviços públicos. Esse discurso também é muito fácil de ser introduzido como verdade perante a opinião pública.

O relatório propõe a racionalização dos recursos de forma a classificar como eficiente, o gestor que conseguir “enxugar a máquina pública”. Esse tipo de ação está sendo implantada na educação do estado de Pernambuco por intermédio do Índice de Eficiência Gerencial, iniciado em 2017. De acordo com esse programa, os gestores escolares precisam em janeiro de cada ano enxugar os quadros de funcionários das escolas. Os gestores que conseguem atingir o índice de eficiência gestora recebem um bônus mensal. Assim, a cartilha do BM se materializa no contexto da prática no dia a dia das escolas estaduais pernambucanas.

Nesse sentido, Pernambuco é citado pelo BM como exemplo de experiência positiva e inovadora para melhorar a educação com recursos limitados por ter introduzido bônus para os professores e funcionários com base no desempenho das escolas.

Outra solução apontada pelo relatório é a adoção do modelo de escola Charter⁶, por elas terem mais flexibilidade para gerir os recursos tanto financeiros quanto humanos. Nesse caso, Pernambuco também segue muito bem a cartilha do BM. O modelo é introduzido a partir da experiência no Ginásio Pernambucano, replicado para as microrregiões do estado (SILVA; BORGES, 2016).

A expansão do modelo Charter pernambucano constitui idealização do Instituto de Corresponsabilidade da Educação por intermédio de padrões gerenciais trazidos do mundo empresarial. O discurso advindo do setor privado, na verdade, esconde a sua real intenção: “criar ambiência para ampliar a privatização do sistema público de educação”, conforme Freitas (2012, p. 386).

⁶ As escolas charter tiveram sua prevalência nos Estados Unidos desde a década de 1990. São financiadas pelo governo e funcionam num distrito escolar público, mas têm liberdade quanto a alguns regulamentos. Elas operam com uma finalidade ou missão escolar alternativa e são livres para formar parcerias público-privadas para buscar fontes adicionais de fundos, além daqueles fornecidos pelo governo. Frequentemente se oferecem as escolas charter como uma solução em distritos escolares onde as escolas públicas são vistas como malsucedidas. Discute-se que elas são mais eficientes para combinar os alunos às escolas (ou seja, para combinar as necessidades e interesses do aluno/família com aqueles da missão da escola), assegurando a escolha dos produtos educacionais pela família, melhorando a qualidade da educação, aumentando a eficiência do uso de recursos em decorrência de um clima competitivo (EDWARDS JUNIOR; HALL, 2017).

Como se vê, o “ajuste justo” já está em curso na educação brasileira, sendo mais forte em alguns estados. O discurso empregado encontra-se entremeado de argumentos dos mais diversos tipos, capazes de incutir na cabeça dos governantes e também da população as ideias do BM e seus pesquisadores.

Ball (2010, p. 26) aponta dois efeitos desse tipo de ajuste no campo da educação. O primeiro consiste em “orientar as atividades pedagógicas para aquelas que têm maior probabilidade de terem impacto positivo mensurável em resultados”. Esse efeito tem um impacto sobre o tipo de estudante/cliente que se quer para o empreendimento/escola. Quem não agrega aos resultados, não interessa. Tal ação revela a face excludente do modelo baseado na forma de mercado.

O segundo efeito é “modificar como os professores veem seu trabalho. Compromissos são sacrificados em favor das impressões. ‘não posso desapontar...’”. Esses profissionais agem para proteger os interesses da sua organização, expandi-los e alcançar metas sempre em consonância com os novos mecanismos de mercado. Tal efeito se traduz, na realidade pesquisada na política de responsabilização, na qual apenas os profissionais são responsabilizados pelos resultados da política implementada.

3.3 Gerencialismo na educação de Pernambuco: implantação e consolidação

A publicação da Lei Complementar nº 49 no ano de 2003 baliza a construção de um novo modelo de gestão no estado de Pernambuco. A gestão da educação não ficou fora dessa modelagem e também aderiu às perspectivas do gerencialismo. Há um marco importante para o início desse modelo, a criação dos Centros de Ensino Experimental a partir de uma experiência realizada na segunda escola mais antiga do Brasil, o Ginásio Pernambucano, localizado em Recife – PE.

A esse respeito, Silva (2016, p. 1035) ao analisar as conexões entre o público e o privado na gestão da educação pernambucana, aponta que “o projeto piloto, iniciado no Ginásio Pernambucano, passa a ser o paradigma para toda a rede pública como modelo de gestão de uma nova educação para Pernambuco”. Essa nova educação, nas palavras de Henry Júnior (2012, p. 21) “parte do pressuposto de que a educação é o único instrumento capaz de

reduzir as desigualdades sociais, nas suas causas”. Nesse caso, a função da educação é instrumentalizar e formar a nova sociabilidade convergente com as necessidades do capital.

A experiência piloto de Pernambuco ocorreu quando o ex-aluno do Ginásio Pernambucano, Marcos Magalhães, então presidente da Philips para a América Latina, reuniu no ano de 2000, empresários das empresas Philips, Tintas Coral, Eurobank e Chesf e o então governador Jarbas Vasconcelos para realizar uma reforma no prédio do Ginásio, situado na Rua da Aurora, que estava bastante degradado. No período da reforma a comunidade escolar foi deslocada para outro prédio.

Ao fim da reforma, a comunidade escolar não pode voltar para sua escola de origem. No seu lugar foi criado o Centro de Ensino Experimental Ginásio Pernambucano e para gerir a nova escola foi firmada uma parceria público-privada entre o Instituto de Corresponsabilidade pela Educação – ICE e o Governo de Pernambuco.

Magalhães (2008, p 18) defende a mudança ao alegar que estava surgindo “uma visão de escola pública de qualidade, no entanto, revigorada com uma nova forma de atuação do setor privado, incluindo aspectos pedagógicos e gerenciais, além da coparticipação financeira”. Para gerir a parceria entre os reformadores e o governo foi criado um instrumento jurídico-político, o convênio entre o ICE e o governo. O termo de cooperação técnica e financeira nº 21/2003 foi assinado no dia da inauguração da restauração do prédio do Ginásio Pernambucano.

Nesse período, cabia ao ICE a concepção, o planejamento e a execução de ações em relação ao Ginásio Pernambucano e aos outros 12 centros que foram surgindo até o fim do governo Jarbas Vasconcelos em 2006.

Algumas características dessa fase⁷ da nova educação pernambucana segundo Silva (2015) são: a interferência do ente do terceiro setor (o ICE) na gestão dos centros experimentais, tendo inclusive, poder de veto das decisões da Secretaria de Educação; a instituição de um Conselho Gestor para acompanhar e avaliar a implantação do Plano de ação anual do gestor do centro; a escolha do gestor do centro sem eleição direta; a sobreposição dos Planos de ação sobre o PPP da escola; a cooptação e seleção de professores da rede que

⁷ Nesse estudo, opta-se por definir e contextualizar três fases do gerencialismo na gestão da educação em Pernambuco, a saber: 1ª fase (1999 a 2006) – governo Jarbas Vasconcelos (PMDB); 2ª fase (2007 a 2014) – governo Eduardo Campos (PSB) e 3ª fase – (a partir de 2015) governo Paulo Câmara (PSB).

quisessem trabalhar nos centros, com gratificações diferentes das escolas regulares; a seleção dos estudantes e o processo de indução dos professores e alunos à filosofia do centro.

A segunda fase do gerencialismo na educação de Pernambuco tem início com o primeiro governo Eduardo Campos (2007-2010) e se estende pelo seu segundo governo (2011-2014). Durante esse período novas facetas foram adicionadas à condução da educação pernambucana, sem, contudo, abandonar o modelo implantado pelos reformadores educacionais.

O marco dessa mudança de fase é o rompimento com o ICE. O governo Campos pôs fim ao convênio com o instituto que determinava as características da gestão dos centros experimentais. No entanto, a parceria com a entidade continuou nos aspectos extracurriculares como os encontros de formação dos professores.

Dutra (2014) revela que um estudo realizado por uma consultoria privada, para a Secretaria de Educação de Pernambuco, em 2007, apontou que se o estado tivesse 169 centros experimentais, com capacidade de atender mil estudantes cada um, contemplando todas as regiões do estado, atenderia à metade da demanda de jovens para o Ensino Médio na época. Baseado nesse estudo a Secretaria de Educação do Estado estabeleceu a meta da criação de 160 escolas integrais até 2010 e criou o Programa de Educação Integral – PEI.

O referido Programa foi criado pela Lei Complementar nº 125/2008 e renomeou os Centros de Ensino Experimental, denominando-os Escolas de Referência em Ensino Médio - EREM. A Lei, também, criou uma nova estrutura administrativa ligada diretamente ao gabinete do Secretário de Educação e estabeleceu dois modelos de jornada: o semi-integral e o integral. Na jornada integral, os estudantes permanecem 45 horas semanais na escola, funcionando diariamente em dois turnos, de segunda à sexta-feira. Na semi-integral, são oferecidos dois turnos extras compondo uma jornada de 32 horas semanais. Essa diferenciação de jornada não há na primeira fase do Programa, quando todos os Centros funcionavam em tempo integral.

Silva (2015, p. 87) destaca que

Se na primeira fase, prioriza-se a criação de centros, por meio de parcerias público-privadas, a partir de então, o foco do programa consiste na implantação de uma filosofia interdimensional⁸ na educação dos jovens em escolas já existentes que passam a integrar o PEI. Nesse caso, se uma escola, por exemplo, oferecia as três séries do Ensino Médio, a partir daquele ano, ofereceria a primeira série do Ensino Médio Integral e a segunda e terceira série do Ensino Médio Regular, até que três anos após o início desse processo pudesse atingir as três séries em regime integral ou semi-integral, conforme o modelo de jornada implantado.

Nesse sentido, o modelo gerencialista se estende para toda a rede gradativamente por meio da disseminação das escolas integrais. Essa ação causou mudanças importantes em toda a rede estadual de educação, especialmente no aspecto da gestão das escolas.

Se na primeira fase, os profissionais que atuavam nos centros experimentais recebiam uma gratificação diferenciada para atuarem nesse tipo de escola, com ampliação do modelo para toda a rede, foi instituído mais um sistema de bonificação por intermédio da Lei 13.486/2008.

Segundo Silva (2015, p. 88) “o novo bônus, denominado Bônus de Desempenho Educacional (BDE), compreende três parâmetros: o resultado da avaliação externa em Português e Matemática (SAEPE), a taxa de aprovação e a meta específica de cada escola”. Para fazer jus ao bônus, as escolas precisam atingir as metas estabelecidas. Estas estão determinadas no Termo de Compromisso e Responsabilidade – TCR.

O TCR é outro elemento dessa fase da gestão da educação Pernambucana. Ele se constitui no instrumento jurídico-político que fundamenta a relação entre os diretores escolares e o Governo do Estado. É um contrato assinado pelo secretário de educação e os diretores em uma cerimônia anual de Pactuação de metas. Silva; Borges (2016, p. 1041) apontam que o TCR “[...] estabelece deveres das partes e visa assegurar e responsabilizar os gestores pelo cumprimento, ou não, das metas, consolidando uma gestão para resultados,

⁸ A Educação Interdimensional é uma filosofia defendida por Antônio Carlos Gomes da Costa, pedagogo mineiro que dirigiu a antiga FEBEM em Ouro Preto, com base em atividades sociais e educativas. Presidente da MODUS FACIENDI, sua empresa de consultoria, serviu de consultora da filosofia do PEI. A proposta da formação interdimensional defende o desenvolvimento humano sustentado em quatro dimensões: o *logos* (racionalidade), o *pathos* (afetividade), o *mythos* (espiritualidade) e o *eros* (a corporeidade) (COSTA *et al*, 2010).

imposta de forma vertical por parte do estado”. A crítica se justifica pelo fato de somente os diretores serem efetivamente responsabilizados pelo atingimento ou não das metas.

E, segundo Silva *et al* (2019, p. 108-109)

Quando as redes de ensino adotam políticas de remuneração ou de bonificação baseadas nos resultados dos alunos em testes, os resultados dessa opção não têm gerado a melhoria do desempenho apreçada, de modo que funcionam mais como uma forma de responsabilizar escolas e professores por melhorias de desempenho baseadas principalmente em formas de corrigir o fluxo escolar e, com isso, diminuir os custos da educação.

A responsabilização vai se exprimindo nas práticas da gestão e desenvolve uma rede de sanções e recompensas por meio de bonificações.

No bojo dessa discussão, outro elemento aparece no cenário, a escolha dos diretores escolares. Nos centros experimentais, a escolha era feita pelo conselho gestor e o ICE, enquanto nas escolas regulares, havia a eleição direta. Com a expansão das escolas integrais, mais unidades passaram a não escolher seus diretores, enfraquecendo uma importante etapa da gestão democrática, o voto.

Mesmo que o discurso oficial estabeleça a prática da gestão democrática, os diretores precisam atingir e fazer cumprir uma meta a qual não foi chamado a opinar. A esse respeito, Maranhão; Marques (2019, p. 178) ponderam:

O discurso acaba mobilizando os sujeitos a assumir a responsabilidade do alcance das metas, mesmo que alguns aspectos estejam fora do seu “leque” de responsabilidades. Este discurso produzido e materializado em torno da mudança ocasionada pelo novo modelo de gestão pública e os instrumentos de avaliação usados para aferir as metas e originar os índices colaboram para uma mudança de hábitos e rotinas da escola, construção do currículo e do trabalho docente.

Dessa forma a gestão para resultados cria um novo perfil de diretor escolar, voltado para o atingimento de metas e direciona a gestão pública para um viés gerencialista numa lógica empresarial. Para tal, a indução/formação dos gestores nessa filosofia é uma importante ferramenta para a instituição de um novo perfil de gestor público.

Outro elemento importante dessa fase é o que Ball (2011) denomina de controle à distância com a criação do Sistema de Informações da Educação de Pernambuco – SIEPE. Por meio desse artefato, a rede geral de gestão da Secretaria de Educação e Esportes está

permanentemente interligada às escolas, monitorando suas ações via internet. Sobre o SIEPE, Silva *et al* (2019, p. 113) alertam

O neotecnicismo empregado nesse sistema ressalta, com ênfase nos elementos tecnológicos, uma duvidosa supremacia da tecnologia no que diz respeito às resoluções de muitos dos problemas enfrentados pelo sistema de educação em Pernambuco. Nesse contexto, o SIEPE é apresentado como um sistema que promove o monitoramento e consequentemente, como já debatido neste escrito, a intensificação do trabalho docente, para impulsionar os resultados da educação, mesmo em meio a condições precárias de trabalho. Nesses termos, os processos organizativos estruturados por via eletrônica lapidam as formas de controle necessárias à implementação do modelo de gestão por resultados imposto às instituições escolares.

O SIEPE implantado em 2011 pela Secretaria Estadual de Educação e Esportes de Pernambuco é um sistema informatizado, que apresenta informações em tempo real, inseridas pela própria escola e possibilita aos gestores, em âmbito superior, acompanharem remotamente as ações da escola para atingir resultados, monitorar e ranqueá-las pelos resultados internos e externos.

O controle da gestão por meio da tecnologia da informação é um meio muito utilizado na perspectiva gerencialista. Planilhas, indicadores de desempenho, informações do dia a dia da escola, são ferramentas de que fazem com que os gestores se sintam cada vez mais vigiados e continuamente responsabilizados (BALL, 2001).

Nessa segunda fase da gestão para resultados, as características principais são o rompimento do convênio com o ICE, mesmo sem abandonar a filosofia já implantada pelo instituto; a expansão do modelo de educação integral com a criação do PEI; o estabelecimento do bônus de desempenho educacional, estendido a toda rede e vinculado ao atingimento de metas; o controle à distância por meio do SIEPE; os contratos de gestão assinados pelos diretores escolares e o secretário de educação, estreitando os compromissos de responsabilização dos gestores.

A terceira fase do gerencialismo na educação de Pernambuco data do início do governo Paulo Câmara (2015) em que um novo mecanismo de controle foi desenvolvido para estreitar as políticas de gestão da educação. O instrumento desenhado a partir dessa data é o Índice de Eficiência Gerencial que afere a “eficiência” dos diretores da rede pública estadual e lhes confere gratificação pelo atingimento do índice.

4- EFICIÊNCIA GERENCIAL: DO CONTEXTO DE INFLUÊNCIA AO CONTEXTO DA PRÁTICA

A terceira seção deste trabalho aborda o contexto em que a pesquisa foi desenvolvida numa tentativa de situar a atuação da política e caracterizar os instrumentos jurídico-políticos de responsabilização dos gestores escolares. Nela, o procedimento fundante é de análise de documentos e artefatos que podem levar a compreensão do objeto de estudo desde o contexto de influência da política até o contexto da prática.

A análise documental, segundo Bardin (2011, p. 51) consiste em “[...] uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar, num estado ulterior, a sua consulta e referência”. Ainda segundo a autora o objetivo da análise é de dar forma conveniente aos documentos por intermédio de um processo de transformação para que se obtenha o máximo de informações possível.

Na perspectiva do ciclo de políticas, a análise das informações contidas nos documentos precisa considerar que “[...] as políticas não podem ser entendidas somente como textos. Para se compreender como elas constituem as subjetividades docentes, precisam ser entendidas como discursos. Discursos políticos produzem quadros de sentido e obviedade com os quais a política é pensada, falada e escrita” (BALL *et al* 2013, p.49). Assim, ao olhar os textos da política, faz-se necessário enxerga-los, não somente como declarações sobre a prática ou o modo como as coisas são, mas também como práticas em si mesmas.

Nesse caso, mesmo que os documentos produzidos sobre e para as políticas tenham sempre um tom prescritivo, precisa-se compreender que os textos em si nunca determinam todas as possibilidades da ação. Nessa condição, os documentos possuem ambiguidades, contradições e omissões que fornecem oportunidades para alterar o processo de implementação.

Portanto, a metodologia de análise na perspectiva de Ball e seus colaboradores, propõe identificar ideologias, interesses, embates, vozes presentes e ausentes, a intertextualidade e a conjunção de poder e conhecimento, segundo a qual o olhar se debruça sobre o que foi dito e pensado, bem como sobre quem pode falar, quando, onde e com que autoridade (BALL, 2011).

A análise documental relativa ao estudo, nessa pesquisa, é composta de leis, normatizações e decretos que, atualmente, regulamentam a aferição do Índice de Eficiência Gerencial e a atribuição do Adicional de Eficiência Gerencial, sem desconsiderar seus predecessores e o contexto de influência que converge para sua formatação, bem como artefatos produzidos para reuniões de diretores escolares e publicações internas da Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco e da página da SEE na internet.

Quadro 5 - Leis e decretos do Índice de Eficiência Gerencial

LEIS E DECRETOS PRINCIPAIS	CARACTERIZAÇÃO
DECRETO Nº 41.466 DE 2 DE FEVEREIRO DE 2015.	Institui o Plano de Contingenciamento de Gastos (PCG) no âmbito do Poder Executivo Estadual.
DECRETO Nº 42.601 DE 26 DE JANEIRO DE 2016.	Institui o Plano de Monitoramento de Gastos - PMG relativo às despesas correntes no âmbito da Administração Direta e Indireta.
DECRETO Nº 44.279 DE 3 DE ABRIL DE 2017.	Institui e consolida procedimentos de autorização da despesa pública no âmbito do Poder Executivo Estadual.
LEI 15. 973 DE 23 DE DEZEMBRO DE 2016	Institui o Adicional de Eficiência Gerencial - AEG, devido mensalmente aos ocupantes das funções de Diretor Escolar, Diretor Adjunto, Assistente de Gestão, Secretário e Educador de Apoio lotados nas escolas da Rede Estadual de Educação, atribuído em função do atingimento do Índice de Eficiência Gerencial.
DECRETO Nº 43.991 DE 29 DE DEZEMBRO DE 2016	Dispõe sobre os critérios para atingimento do Índice de Eficiência Gerencial e pagamento do Adicional de Eficiência Gerencial no ano de 2017.
DECRETO Nº 45.507 DE 28 DE DEZEMBRO DE 2017.	Dispõe sobre as metas previstas e os critérios de apuração para o Índice de Eficiência Gerencial e para os indicadores que o compõem e sobre o pagamento do Adicional de Eficiência Gerencial no ano de 2018.
DECRETO Nº 46.958 DE 28 DE DEZEMBRO DE 2018.	Dispõe sobre as metas, os critérios de apuração e os indicadores do Índice de Eficiência Gerencial e sobre o pagamento do Adicional de Eficiência Gerencial no ano de 2019.

LEIS E DECRETOS SECUNDÁRIOS	CARACTERIZAÇÃO
DECRETO Nº 38.935 DE 7 DE DEZEMBRO DE 2012.	Regulamenta os procedimentos de análise e arquivamento dos processos de prestação de contas das despesas efetuadas pelos órgãos ou entidades executoras.
INSTRUÇÃO NORMATIVA 002 DE 18 DE ABRIL DE 2012	Disciplina o fluxo, as formas de execução, prazos e responsabilidades da prestação de contas dos suprimentos institucionais recebidos pelas escolas.
PORTARIA Nº 5650 DE 19 DE DEZEMBRO DE 2016.	Dispõe sobre a organização do ano letivo de 2017.
INSTRUÇÃO NORMATIVA SEE Nº 007 DE 17 DE NOVEMBRO DE 2017.	Estabelece procedimentos e normas para a realização do Cadastro Escolar e da Matrícula do(a) estudante, na Educação Básica da Rede Estadual de Ensino do Estado de Pernambuco.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos documentos do campo de investigação

Os documentos oficiais supracitados conceituam a eficiência gerencial, explicitam sua concepção de gestão, definem quem tem direito a receber o adicional de eficiência gerencial e determinam os critérios para o atingimento do índice, dentre outras especificações.

4.1 A gênese da Eficiência Gerencial na educação de Pernambuco

O “Fortalecimento da gestão escolar” na gestão da educação em Pernambuco é composto por um conjunto de ações que se inserem na perspectiva do planejamento estratégico/ monitoramento (SIEPE), da responsabilização (BDE) e mais recentemente, da aferição da eficiência da gestão (AEG). A lógica que perpassa a atuação da Secretaria Estadual de Educação baseia-se numa perspectiva gerencialista. Nesse sentido, a construção do que, hoje, é denominado “Eficiência Gerencial” possui um conjunto de ações que a antecederam na área da administração pública estadual pernambucana.

Nesse cenário, no ano de 2015 fora instituído o PCG (Plano de Contingenciamento de Gastos) por meio do Decreto 41.466/2015. Seu objetivo era “executar ações de melhoria na execução do gasto, em parceria com os gestores públicos, que proporcionem a identificação, a proposição, a implementação e a divulgação de medidas que resultem em economia para o Estado” PERNAMBUCO (2015. p.1). Para que os objetivos fossem efetivados, de acordo com o artigo 2 do referido decreto, o plano de contingenciamento seria gerido por um Comitê Gestor, composto pelos seguintes membros:

- I - 01 (um) representante da Assessoria Especial ao Governador;
 - II - 01 (um) representante da Secretaria de Administração;
 - III - 01 (um) representante da Secretaria da Controladoria Geral do Estado;
 - IV - 01 (um) representante da Secretaria da Fazenda;
 - V - 01 (um) representante da Secretaria de Planejamento e Gestão; e
 - VI - 01 (um) representante da Procuradoria Geral do Estado.
- (PERNAMBUCO, 2015. p.1).

Ao comitê gestor cabia o monitoramento mensal e o acompanhamento das metas estabelecidas para as unidades gestoras dos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo Estadual na administração direta, os fundos, as fundações, as autarquias, as empresas públicas e as sociedades mistas, ligadas ao Governo de Pernambuco.

O artigo 5º, do referido decreto, estabelece as metas de despesas de diversos itens tendo como referência o ano anterior (2014), a saber:

- I - as transferências voluntárias a municípios para custear despesas correntes ficam limitadas a 90% (noventa por cento) do valor liquidado em 2014;
 - [...] IV - o limite de gastos com o tema “Serviços Terceirizados” para o exercício de 2015 deve corresponder, no máximo, ao mesmo valor executado em 2014;
 - [...] IX - o limite de gastos com os temas “Telefonia Fixa e Telefonia Móvel” para o exercício de 2015 deve corresponder, no máximo, a 80% (oitenta por cento) do valor das liquidações realizadas no exercício de 2014;
 - X - o valor das franquias atualmente disponibilizadas para os usuários de telefonia móvel deve ser reduzido em 50% (cinquenta por cento);
- (PERNAMBUCO, 2015. p.1).

O trecho do decreto, supracitado, demonstra a natureza das medidas implementadas pelo Governo de Pernambuco no intuito de diminuição de gastos em parceria com os gestores determinados para acompanhar e gerir esses fundos. Os investimentos precisariam ser menores que o ano anterior, com percentuais variáveis, de acordo com a natureza do gasto.

Nesse período, segundo o referido decreto, não há uma ação específica relacionada à gestão da educação pública estadual, no entanto, entende-se que a educação está incluída no contingenciamento, uma vez que faz parte da administração direta do estado.

O documento também não detalha sanções para os órgãos que descumprirem as metas propostas. Porém, além de estabelecer a Controladoria Geral do Estado (CGE) como o órgão verificador desse cumprimento, o coloca como responsável por “comunicar ao Núcleo de Gestão os casos de descumprimento das metas estabelecidas e pactuadas para que se adotem as medidas cabíveis junto aos gestores públicos” (PERNAMBUCO, 2015, p. 6).

O Plano de Contingenciamento de Gastos foi substituído, no ano de 2016, pelo PMG (Plano de Monitoramento de Gastos), instituído pelo Decreto nº 42.601/2016. Esse novo decreto mantinha características do antecedente, pretendia convergir suas ações até 31 de dezembro de 2018 e também seria acompanhado por um comitê gestor nos moldes do anterior. Um diferencial desse decreto é que ele não se aplica às sociedades de economia mista concessionárias dos serviços públicos de distribuição de água, de esgotamento sanitário e de serviços locais de gás canalizado no Estado do Pernambuco (art 1 § 2º) além de que o Comitê Gestor poderia redefinir metas individualizadas por órgãos e entidades a partir dos resultados alcançados no exercício anterior (art. 10).

Em seguida, no ano de 2017, por meio do Ato 44.279/2017, entra em vigor o decreto de autorização de despesas que vigora até a atualidade, ainda nos moldes dos atos anteriores. Contudo, há nesse decreto algumas alterações importantes como a revisão das metas bimestralmente de acordo com o comportamento da receita estadual e mediante as decisões do Governo Estadual (art. 7º).

Nesse contexto, no campo da educação, especificamente, foi implantado o projeto de Dimensionamento e Adequação de Quantitativo de Professores (DAQP). Segundo Moura Júnior; Andrade Júnior (2017, p. 6) “seu objetivo foi otimizar a alocação dos recursos humanos e o investimento financeiro com o pagamento de pessoal. Seu principal foco foi o dimensionamento adequado de professores da rede estadual a partir da carga horária planejada, atribuída e a contratada”. Tal dimensionamento de pessoal da área da educação iniciou com o diagnóstico do quantitativo de funcionários por meio do Sistema de Informações da Educação de Pernambuco (SIEPE).

Para Moura Júnior; Andrade Júnior (2017, p. 6) o SIEPE é um sistema que tem “[...] em vista os requisitos mínimos de informações disponíveis para a implantação de uma gestão mais eficiente da rede escolar e dos recursos humanos, bem como a necessidade de otimização da aplicação dos recursos públicos do estado”. Dessa forma, após o diagnóstico foi possível perceber a necessidade de professores considerando a matriz curricular da escola e a matrícula nas turmas. Esses critérios passaram a formatar o programa de “eficiência gestora” no primeiro ano de sua implantação em 2017.

Os documentos que criam o programa de eficiência gerencial no âmbito do “Fortalecimento da gestão escolar” em Pernambuco foram publicados no final do ano de 2016. Eles estabelecem o caminho para a implantação da política nas escolas do estado e os mecanismos para que ela se efetive. São dois documentos norteadores: a Lei nº 15.973 de 23 de dezembro de 2016 e o Decreto nº 43.991 de 29 de dezembro de 2016.

De acordo com a Lei nº 15.973/2016 as equipes gestoras das escolas que cumprirem o Índice de Eficiência Gerencial (IEG) serão contemplados com o Adicional de Eficiência Gerencial (AEG). São eles, o Diretor Escolar, o Diretor Adjunto (nas escolas regulares) ou Assistente de Gestão (escolas integrais e técnicas estaduais), o Secretário e o Educador de Apoio lotado nas escolas da rede estadual de Pernambuco. Esses sujeitos compoem a equipe gestora das escolas no estado.

Contudo, no ano de 2018, após diversas reivindicações, o Decreto nº 46.958/2018 acrescentou o Analista Educacional como mais um agente a ser contemplado com o adicional de eficiência gerencial, passando a valer para a aferição a partir do ano de 2019.

O adicional é uma bonificação variável e não integra a gratificação que a equipe gestora já recebe por representação das funções, podendo ser recebido cumulativamente, caso atinja o índice, ou não receba, no caso do não atingimento.

Quadro 6 - Gratificação de representação da equipe gestora

GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO EQUIPE GESTORA				
PORTE DA ESCOLA	DIRETOR	DIRETOR ADJUNTO/ ASSISTENTE	SECRETÁRIO	EDUCADOR DE APOIO E ANALISTA EDUCACIONAL
P – até 800 alunos	R\$ 882,00	R\$ 535,50	R\$ 441,00	Não há
M – 801 a 1600 alunos	R\$ 1.134,00	R\$ 693,00	R\$ 598,50	Não há
G – acima de 1600 alunos	R\$ 1.260,00	R\$ 787,00	R\$ 693,00	Não há
SEMI INTEGRAL/ INTEGRAL/ TÉCNICA	R\$ 1.260,00	R\$ 787,00	R\$ 693,00	Não há

Fonte: Lei 12.242/2002; Lei 12.944/2005

O quadro em tela mostra a divisão das escolas por porte (quantitativo de estudantes) e a gratificação dos membros da equipe gestora das unidades. Essa gratificação é concedida de acordo com o porte da escola e garantida aos membros que a recebem mensalmente, independente de metas a serem atingidas. Os valores são nominais e datam do ano de 2005, não tendo sido corrigidos mesmo decorridos 15 anos.

As escolas Técnicas Estaduais e as Escolas de Referência (Integrais e semi-integrais) são consideradas de grande porte, independente do quantitativo de alunos, sendo a gratificação da equipe gestora valorada nesse patamar.

A tabela acima mostra que o Educador de Apoio (que desempenha a função de coordenador pedagógico) e o Analista Educacional não recebem gratificações pelo exercício do cargo. Contudo, com o programa de eficiência gerencial esses sujeitos passam a receber a gratificação referente ao atingimento dos indicadores.

Quadro 7 - Valores do Adicional de Eficiência Gerencial

ADICIONAL DE EFICIÊNCIA GERENCIAL				
PORTE DA ESCOLA	DIRETOR	DIRETOR ADJUNTO/ ASSISTENTE	SECRETÁRIO	EDUCADOR DE APOIO E ANALISTA EDUCACIONAL
P – até 800 alunos	R\$ 1.118,00	R\$ 664,50	R\$ 300,00	R\$ 300,00
M – 801 a 1600 alunos	R\$ 1.120,00	R\$ 687,00	R\$ 350,00	R\$ 300,00
G – acima de 1600 alunos	R\$ 1.140,00	R\$ 713,00	R\$ 400,00	R\$ 300,00
SEMI INTEGRAL/ INTEGRAL/ TÉCNICA	R\$ 740,00	R\$ 473,00	R\$ 300,00	R\$ 300,00

Fonte: Lei 15.973/2016/ Decreto 46.958/2018

O quadro 7 apresenta os valores das gratificações pagas à equipe gestora quando ela atinge o IEG. Percebe-se que os valores pagos aos diretores e assistentes de gestão das escolas integrais, semi-integrais e técnicas estaduais são menores do que os das escolas regulares. Segundo a Secretaria de Educação e Esportes, isso se dá no intuito de incentivar os professores a assumirem cargos de gestão nas escolas regulares.

Dessa forma, a gratificação do AEG das escolas regulares, acima das integrais e técnicas, poderia servir de estímulo a que os professores queiram assumir cargos de gestão, uma vez que há paridade com o que receberiam em escolas integrais. Nesse caso, por exemplo, se um professor com carga horária de 40 horas semanais em uma escola de referência (integral) recebe 2.032,00 de gratificação por estar localizado nesse tipo de escola, passar ao cargo de gestor de uma escola regular de grande porte receberá 1.260,00 como gratificação pelo exercício de cargo mais 1.140,00 de AEG (caso atinja a meta), totalizando 2.400,00 de gratificação.

O parágrafo único do artigo 1º da Lei 15.973 declara que “o AEG não integrará a gratificação de representação das funções de Diretor Escolar, Diretor Adjunto, Assistente de Gestão, Educador de Apoio e Secretário Escolar, podendo ser recebido cumulativamente”. Assim, a gratificação só é atribuída no mês do atingimento do índice. Esse insumo orçamentário variável e vinculado a resultados é uma das recomendações do Banco Mundial

no documento “Ajuste justo” como ferramenta capaz de buscar soluções eficazes para o alcance de objetivos educacionais.

Os critérios de apuração do Índice de Eficiência Gerencial compõem três indicadores, segundo a Lei nº 15.973/2016:

Figura 4 - Indicadores da Eficiência Gerencial



Fonte: Lei 15.973/2016/ Decreto 46958/2018

A figura 4 aponta três critérios a serem atingidos pelas escolas. Eles foram determinados por etapas a começar em 2017 e estar prontamente aplicado em 2019. As etapas compreendem os indicadores de eficiência operacional, seguido da regularidade de prestação de contas e finalizado pelo registro de informações gerenciais.

Inicialmente tratou-se do indicador de eficiência operacional. Este é a razão entre o somatório de carga horária dos professores lotados na unidade de ensino e a carga horária padrão da escola. Nesse caso, a equipe gestora da escola realiza a adequação de pessoal na unidade, tendo em vista a carga horária disponível.

Para essa adequação, a Instrução Normativa Nº 02/2016 estabelece a formação de turmas com 40 estudantes no Ensino Fundamental (6º ao 9º ano), 45 alunos no Ensino Médio e professores com média de 25 aulas atribuídas. Nesse item, cabe à escola realizar a atribuição de aula e a enturmação dos estudantes adequando ao índice estabelecido para a escola pela Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco.

O segundo indicador apontado é o de prestação de contas. Esse índice é regulamentado pelo Decreto Nº 45.507/2017 e mensura o atendimento das normas e prazos de prestação de contas dos recursos recebidos pela escola no exercício do ano em curso.

O terceiro item a compor a eficiência é o indicador de Regularidade no registro de informações gerenciais no Sistema de Informações da Educação de Pernambuco – SIEPE que apresenta informações em tempo real, inseridas pela própria escola.

4.2 - O processo de interpretação e tradução da política de eficiência gerencial no estado de Pernambuco

As políticas não são meros textos, elas envolvem processos criativos de interpretação e recontextualização que traduzem os textos em ação. Para Ball *et al* (2016, p. 15) “a política não é “feita” em um ponto do tempo, em nossas escolas, é sempre um processo de “torna-se” mudando de dentro para fora e de fora para dentro”. Para serem implementadas, elas são traduzidas em relação à história e aos recursos disponíveis.

Ball *et al* (2016, p. 20) ao tratar desse processo de construção da política afirmam que “nas escolas existem interações e acomodações entre as políticas obrigatórias, as histórias institucionais e os compromissos – isso faz parte do trabalho de interpretação e tradução”. Esse processo é fundamental para dar sentido à política no contexto da prática.

O contexto de atuação da política em estudo conta, além dos textos oficiais principais (leis e decretos), com a produção de textos secundários (orientações, normativas, slides, reuniões, vídeos) como interpretação e tradução da política para que seja atuada no chão da escola.

Nesse sentido, no ano de 2016, a Secretaria de Educação e Esportes articulou reuniões com os diretores escolares em cada uma das 16 gerências regionais para apresentar a

novidade. Técnicos da SEE e das Gerências Regionais apresentaram as razões, as fórmulas e os possíveis benefícios advindos da política em questão. Segundo Moura Júnior; Andrade Júnior (2017, p. 4)

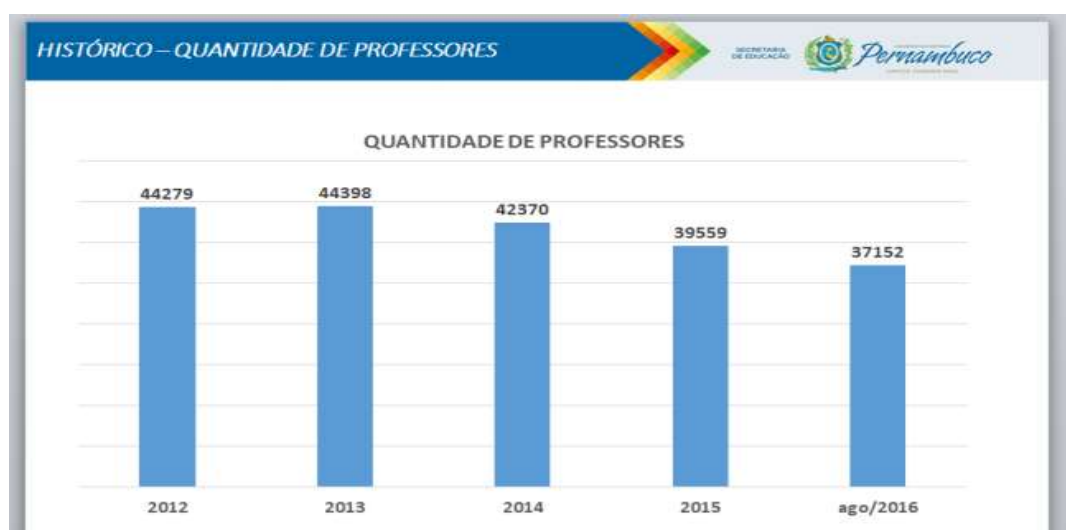
A discussão sobre eficiência, em uma área como a educação, a qual historicamente apresenta uma discussão de carência de recursos, pode despertar desconfiança e resistência por parte de gestores e educadores. Por isso, para empreender uma iniciativa que vise a geração de economia na rede, é necessário convencer todos os envolvidos que parte do recurso economizado se reverterá em melhorias para a própria rede. [...] Foi assim que se vislumbrou a possibilidade de aliar valorização do corpo gestor das escolas com a atuação eficiente dessa mesma escola.

A fala dos autores evidencia o processo de convencimento dos diretores escolares, por meio de ganhos pecuniários, a fim de dirimir resistências e fazer com que esses agentes atuem traduzindo a política no contexto da prática, tornando-a palatável e exequível.

A forma desenvolvida pela SEE para “converter” os diretores diz respeito a um processo de individuação, minando a solidariedade baseada numa identificação comum (BALL, 2001). Os gestores atuam convencidos de que estão ajudando o Estado, mas também a si mesmos, uma vez que se não o fizerem, não farão jus à remuneração extra.

Nas reuniões realizadas nas GREs, um artefato utilizado foi a apresentação em *power point* com um *slide* que contém os dados da educação de Pernambuco como o resultado do IDEB (1º lugar em 2015), diminuição do número de evasão do Ensino Médio (1º lugar) e a redução do quantitativo de professores da rede no período de 2014 a 2016.

Figura 5 - Quantitativo de professores da rede estadual 2012 a 2016



Fonte: Slide de reunião dos diretores GRE Mata Norte (2016)

O slide apresentado na reunião de diretores, expõe um gráfico que demonstra a redução de 7.127 profissionais no quadro de professores na rede estadual no período de janeiro de 2012 a agosto de 2016. Os dados apontam o movimento decrescente no número de professores, após o ano de 2014, e fortalecem a argumentação de que o estado precisa continuar “otimizando” seus recursos e a forma como a formação é conduzida, induz à vinculação dos índices educacionais à redução do quadro de profissionais e, para isso, conta com os diretores para atingir esse fim.

Os slides apresentados nas reuniões, ainda trazem recursos persuasivos como reportagens para convencer os diretores, ilustrando os problemas que os estados e municípios têm enfrentado sem a “eficiência gerencial”. Dessa forma, o jogo discursivo é uma ferramenta de grande importância para gerar um ambiente propício à adesão dos diretores à política proposta.

Figura 6 - Slide da reunião de diretores - 2016



Fonte: Slide de reunião dos diretores GRE Mata Norte (2016)

Artefatos como esses utilizados na reunião ajudam a criar uma ambiência para o convencimento do público alvo acerca do que está sendo anunciado. O slide mostra um cenário de crise em outros estados e aponta a necessidade de ser eficiente em Pernambuco para que a gestão pública não chegue ao nível dos estados apresentados nas imagens e

situações mostradas. Esse recurso é utilizado pelos que traduzem a política (técnicos da SEE) para o convencimento dos diretores escolares e estes, convencidos, traduzem para suas equipes escolares.

Sobre isso, Ball *et al* (2016, p. 68) atestam que as interpretações da política “[...] são apresentadas às equipes em eventos e reuniões ou por meio de textos e quadros em que a prática é para ser pensada e construída”. Esses artefatos são técnicas de governamentalidade, um processo interativo apontando como a política deve entrar em ação. Nesse sentido, o poder argumentativo dos tradutores da política é usado como força indutora da ação do diretor escolar.

Um dos slides propõe que o índice será utilizado para a recondução do diretor ao cargo. Esse elemento funciona como uma pressão do Estado sobre a ação dos gestores, uma vez que o processo de eleição direta foi abandonado pelo governo estadual.

Esse é o cenário que antecede a atuação da política de eficiência gerencial no ano de 2016. Nesse momento, a tarefa dos diretores em relação ao IEG era ficarem atentos ao fechamento do Ano Letivo ainda em 2016 e garantir o cumprimento das orientações de matrícula e enturmação para 2017 a fim de alcançar o índice de eficiência e receber sua bonificação.

4.3 A política da Eficiência Gerencial da educação pernambucana no contexto da prática

Após um período de reuniões para expor as bases da política de eficiência gerencial em 2016, no ano de 2017 foi iniciada a ação da política. Esse ano é marcado apenas pelo 1º indicador, o de eficiência operacional e dividido em duas tarefas para a equipe gestora: a) fechamento do ano letivo 2016; b) abertura do ano letivo 2017, enturmação e atribuição da carga horária dos professores.

Figura 7 - Elementos considerados na primeira aferição do IEG (2017)



Fonte: Moura Júnior; Andrade Júnior (2017) (SLIDES)

A figura 7 elenca os pontos a serem observados pela equipe gestora a fim de atingir o Índice de Eficiência Operacional para o ano de 2017. A seguir serão detalhados os elementos e procedimentos.

O fechamento do ano letivo acontece no sistema de informações da educação, o portal SIEPE. Com o encerramento, a equipe gestora já sabe o quantitativo de estudantes das turmas (aprovados e reprovados) possibilitando realizar a enturmação desses alunos nas novas turmas.

O passo seguinte é realizar a enturmação dos estudantes e novatos. Com as turmas formadas, sabe-se exatamente a carga horária que a escola tem de distribuir entre os professores, considerando que a eficiência prevista na carga horária para cada escola em 2017 estava especificada nos artigos 6º, 7º e 8º do Decreto 43.991/2016 a partir da seguinte fórmula:

$CHDA = (CHCT - EGI - MGO) \times 2/3$, onde:
 CHDA = Carga horária disponível para atribuição;
 CHCT = Carga horária contratada total;
 EGI = Carga horária da equipe gestora ideal;
 MGO = Margem Operacional.

A Margem Operacional será determinada em função do porte da escola, correspondendo a:

- a) 40 (quarenta) horas para escolas de pequeno porte;
- b) 60 (sessenta) horas para escolas de médio porte; e
- c) 80 (oitenta) horas para escolas de grande porte.

A carga horária necessária para atribuição de aulas será obtida através da seguinte fórmula:

CHNA = CHMC x QTI, onde:

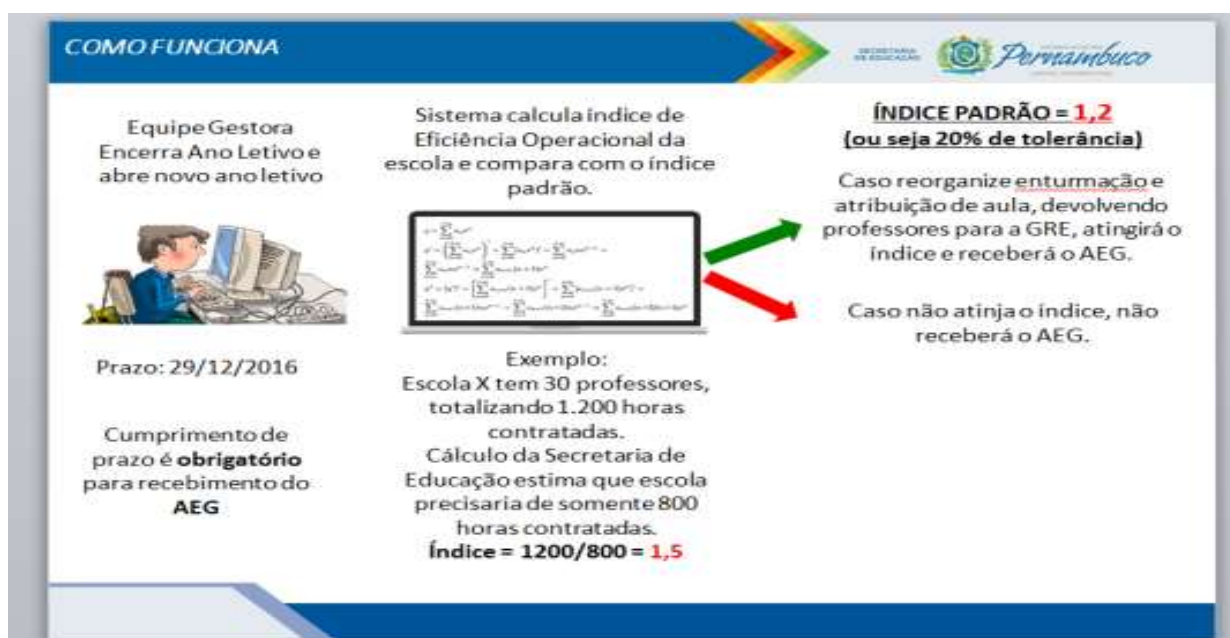
CHNA = Carga horária necessária para atribuição

CHMC = Carga horária da matriz curricular

QTI = Quantitativo de turmas ideal

A figura a baixo apresenta a orientação de como proceder nessa etapa:

Figura 8 - Cálculo de Eficiência Operacional 2017



Fonte: Slide de reunião dos diretores GRE Mata Norte (2016)

Para o cômputo do Índice de Eficiência Gerencial, no exercício de 2017, foi adotada a meta de até 1,2 (um inteiro e dois décimos) no Indicador de Eficiência Operacional, ou seja, um professor pode ficar com 20% da carga horária obrigatória não atribuída.

Para aferir o IEG, a Secretaria de Educação e Esportes possui, na sua sede, uma Comissão de Avaliação da Eficiência e, em cada regional há pessoas responsáveis pelo acompanhamento das informações e orientações às unidades escolares.

Os resultados preliminares de 2017 foram publicados em janeiro na página da SEE através da internet e, simultaneamente, as escolas receberam planilhas explicando sua situação e de orientações da GRE para realizar os ajustes necessários. Após os ajustes, os resultados finais foram publicados no site da educação de Pernambuco, tendo todas as escolas do estado atingido o índice de eficiência e assim, feito jus ao recebimento do AEG.

A figura abaixo apresenta uma plataforma da SEE para monitoramento das escolas:

Figura 9 - Plataforma de acompanhamento - Tela de resumo



Fonte: Moura Júnior; Andrade Júnior (2017, p. 9)

A tela de resumo apresenta o quantitativo geral de escolas monitoradas, as equipes gestoras consideradas ideais, os tipos de escolas e outras informações que permitem a comissão de avaliação acompanhar e orientar as equipes nas regionais, as quais orientam as unidades escolares.

Uma equipe ideal, segundo as regras do IEG é formada por um diretor(a); um assistente de gestão ou diretor(a) adjunto (a); um secretário(a) e uma quantidade de educadores de apoio de acordo com o quantitativo de turmas (1-15 turmas = 1 educador; 16-30 turmas = 2 educadores). Se o diretor possui duas matrículas na mesma escola, uma das matrículas é desconsiderada no cálculo.

Na plataforma há outras planilhas que fornecem informações específicas como atribuição de aula do professor, composição da equipe gestora e enturmação dos alunos.

Figura 10 - Exemplo de planilha de aferição da eficiência gerencial: enturmação de estudantes

The screenshot shows the 'Programa de Fortalecimento da Gestão Escolar' interface. At the top, there are navigation tabs: Resumo, Escola, Cursos, Turma, Equipe Escolar, and Professores. Below these, four summary statistics are displayed: ESCOLAS: 909, TURMAS ATUAIS: 16.173, DOCENTES: 26.504, and MATRÍCULAS: 556.534. The main table is titled 'Capacidade por Etapa' and contains columns for 'Capacidade', 'Turmas', 'Alunos', and 'Detalhes'. A specific row is highlighted with a blue border, showing data for a 4th grade class in the Ensino Médio Normal (tarde) modality, with 39 students and a capacity range of 40 to 50.

Capacidade por Etapa				Turmas Atuais				Detalhes			
Cap. Inst.	Cap. Máx.	Cap. Mín.	Cap. Méd.	Turmas	Alunos	Turmas	Alunos	Cap. Inst.	Cap. Máx.	Cap. Mín.	Cap. Méd.
40	50	40	45	1	39	1	39	40	50	40	45

Fonte: Moura Júnior; Andrade Júnior (2017, p. 9)

A figura 10 apresenta um exemplo de planilha de enturmação dos estudantes. Nesse exemplo a turma do 4º ano do Ensino Médio Normal (tarde) de uma certa escola possui apenas 39 alunos, mas sua capacidade instalada mínima é de 40 estudantes e máxima de 50, segundo a regra da Eficiência Gerencial. No aspecto de capacidade instalada⁹ a turma está

⁹ A capacidade instalada corresponde a 1 m² por estudante na sala de aula. Considerando que as escolas da rede pública estadual de Pernambuco possuem salas de diferentes tamanhos, a capacidade varia de escola para escola de acordo com o tamanho das salas de aula. No entanto, para a aferição do IEG há um valor padrão que considera o a turma ideal no ensino médio com mínimo 40 e máximo 50 estudantes por turma.

marcada na cor verde. No entanto, a referida turma está sinalizada em vermelho, uma vez que tem um número inferior à capacidade mínima para formação dessa turma, não formando, assim, uma “turma ideal”.

Os valores que indicam uma turma ideal podem variar de acordo com a real capacidade de cada sala. Nesse caso, como a planilha não pode ter os valores alterados, essa situação exposta no exemplo gera problemas para o atingimento da meta da escola. Caso a capacidade real da sala de aula não comporte a quantidade estipulada pela regra da eficiência gerencial, cabe à escola entrar com um recurso justificando a situação. Os técnicos da SEE analisarão o recurso e justificarão a situação alterando o resultado final em relação a esse aspecto.

Em relação aos docentes, só serão considerados no cômputo de profissionais da escola os ativos. Assim, os docentes afastados ou readaptados, bem como aqueles que têm formação exclusiva em Magistério não serão considerados, de acordo com o documento de regras do AEG 2019 (anexo 3).

O recebimento do AEG é mensal. É pago na folha de pagamento correspondente ao mês de publicação dos resultados do IEG, com base nos resultados atingidos no mês anterior. O pagamento é feito, segundo a SEE, com recursos advindos da economia gerada pelo redimensionamento da rede.

De acordo com Moura Júnior; Andrade Júnior (2017) a iniciativa agrega dois fatores: o equilíbrio financeiro e a valorização profissional. Para os autores faz-se necessário o aproveitamento máximo dos escassos recursos da educação, bem como gerar serviços de qualidade e sustentabilidade financeira. Esses elementos são fatores essenciais para o sucesso da política educacional. Para eles, “Esta experiência, comprovadamente através de números e da motivação das pessoas vem ajudando os profissionais da rede educacional pernambucana a serem mais eficientes e motivados” (MOURA JÚNIOR; ANDRADE JÚNIOR, 2017, p. 14).

Nos anos de 2017 e 2018, após aferição e ajustes nas escolas, todas atingiram a meta de eficiência operacional com 100% das escolas pernambucanas atingindo o índice e, sendo contempladas com o pagamento do Adicional de Eficiência Gerencial.

4.3.1 Mudanças na política e adoção de novos critérios de eficiência

O índice de eficiência gerencial foi programado para ser implantado em etapas. Em 2017 e 2018 foram computados os elementos que formam o indicador nº 1, de eficiência operacional. Contudo, a partir de 2019 os outros indicadores foram colocados em análise. Para isso, em 28 de dezembro de 2018 foi publicado o Decreto nº 46.958/2018 que atualiza os critérios de apuração e os indicadores de eficiência para o pagamento do adicional às equipes gestoras a partir do ano de 2019.

O documento acrescenta os critérios para apurar os índices de prestação de contas (IRP) e o de registro de informações (IRI), conforme quadro abaixo:

Quadro 8 - Pontuação para composição do Índice de Eficiência Gerencial

IEO		IRP		IRI	
Valor do índice (x)	Pontuação	Status do índice	Pontuação	Status do índice	Pontuação
$x \leq 1,00$	80,0	Satisfatório	10,0	Satisfatório	10,0
$1,00 < x \leq 1,05$	70,0	Com ressalva	5,0	Com ressalva	5,0
$1,05 < x \leq 1,10$	60,0	Insatisfatório	0,0	Insatisfatório	0,0
$1,10 < x \leq 1,20$	50,0				
$x > 1,20$	0,0				
Pontuação Mínima: 70,0 pontos					
Pontuação Máxima: 100,0 pontos					

Fonte: Decreto 46958/2018

Nessa configuração de aferição o índice de eficiência operacional continua sendo o elemento chave da pontuação, podendo, ele sozinho, dar um resultado favorável para a escola, por ser valorado em até 80 pontos, quando a pontuação mínima exigida para o recebimento do adicional é de 70 pontos. Assim, os dois pontos restantes são divididos entre o índice de prestação de contas e o de registro de informações gerenciais.

Esse dado indica o viés economicista da eficiência gerencial, uma vez que, mesmo tendo outros elementos para serem avaliados, o maior peso da aferição recai sobre o critério de enxugamento da máquina do Estado.

Ainda em 2019 outra mudança ocorrida foi a aferição dos resultados mês a mês. Nos anos de 2017 e 2018 o fechamento do ano letivo, a enturmação dos estudantes e a atribuição de aulas aos professores garantiram o recebimento do adicional durante o ano todo. A partir de 2019 a aferição contempla o indicador de regularidade de informações gerenciais o que contempla a intenção real da política, o adicional só é pago no mês em que houve o atingimento do índice.

Os resultados de 2019, publicados no site oficial da Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco, demonstram que poucas escolas não atingiram o índice para o recebimento do AEG, conforme quadro abaixo:

Quadro 9 - Escolas que não atingiram o IEG – Resultado final 2019

ESCOLAS QUE NÃO ATINGIRAM O IEG 2019		
MÊS	ESCOLAS NÃO ATINGIRAM	GRE
JANEIRO	11	Caruaru, Garanhuns, Metropolitana Sul, Recife Norte, Salgueiro, Floresta, Limoeiro
FEVEREIRO	10	Caruaru, Garanhuns, Metropolitana Sul, Recife Norte, Salgueiro, Petrolina, Limoeiro
MARÇO	10	Caruaru, Garanhuns, Metropolitana Sul, Recife Norte, Vitória, Petrolina, Limoeiro
ABRIL	12	Caruaru, Garanhuns, Metropolitana Sul, Recife Norte, Petrolina, Limoeiro
MAIO	13	Caruaru, Garanhuns, Recife Norte, Vitória, Petrolina, Limoeiro
JUNHO	10	Caruaru, Garanhuns, Metropolitana Sul, Recife Norte, Recife Sul, Floresta, Limoeiro
JULHO	12	Caruaru, Garanhuns, Palmares, Metropolitana Norte, Recife Norte, Recife Sul, Petrolina, Limoeiro
AGOSTO	08	Caruaru, Garanhuns, Metropolitana Sul, Recife Norte, Recife Sul, Limoeiro
SETEMBRO	13	Caruaru, Garanhuns, Metropolitana Sul, Recife Norte, Recife Sul, Araripina, Vitória, Floresta, Limoeiro
OUTUBRO	13	Caruaru, Garanhuns, Metropolitana Sul, Recife Norte, Recife Sul, Vitória, Petrolina, Limoeiro
NOVEMBRO	10	Caruaru, Garanhuns, Metropolitana Sul, Recife Norte, Recife Sul, Limoeiro
DEZEMBRO	09	Caruaru, Garanhuns, Recife Norte, Recife Sul, Limoeiro

Fonte: www.educacao.pe.gov.br/fortalecimento da gestão

O resultado de 2019 aponta uma média de 11 escolas que não atingiram a meta e não fizeram jus ao AEG mensalmente, esse número representa apenas 1,3% das 1.060 escolas da rede pública estadual. Na GRE Mata Norte, *lócus* dessa pesquisa, não há registro de casos de não atingimento das metas. Assim, todas as unidades dessa regional fizeram jus ao recebimento do Adicional de Eficiência Gerencial.

Nas gerências regionais onde o não atingimento aconteceu, a maioria das escolas é de um grupo que lhes faltam elementos necessários para o atingimento da meta, como por exemplo, a matriz curricular regularizada no SIEPE. No rol das escolas não contempladas com o AEG há centros de reabilitação, centro de educação infantil, conservatório de música e centro de atendimento especializado.

Em 2020, o resultado preliminar do atingimento do IEG em janeiro aponta 124 escolas inaptas para o recebimento do AEG. No entanto, no resultado final para o mesmo mês, apenas 32 não obtiveram sucesso nessa demanda.

Segundo o representante da Secretaria de Educação e Esportes, ouvido nessa pesquisa, esse ano é mais difícil atingir a meta. Segundo ele “Esse ano o número mudou. A razão que permitia o desvio 1,2 precisa ser ajustada a 1,1. Ou seja, a escola precisa fazer um esforço maior para atingir a meta. O estado quer fazer mais economia para se investir em mais escolas de tempo integral. A gente vai apertar um pouco” (REPRESENTANTE DA SEE). Ou seja, apenas 10% da carga horária da escola podem ficar sem atribuição de aulas. Essa é outra mudança ocorrida em 2019.

No resultado inicial de 2020, mesmo com um número muito baixo de escolas que não atingiram o índice (32 escolas), o quantitativo é quase o triplo do registrado no ano anterior. Esse dado pode significar a maior dificuldade em atingir as metas, conforme apontou o representante da SEE.

Nesse cenário, todas as escolas pertencentes à GRE Mata Norte atingiram as metas, desde que o programa foi instituído em 2017. Esse resultado aponta que, apesar de ter havido resistências dos diretores no início do programa, estes traduziram para o contexto da prática as orientações da política em análise e cumpriram a intenção do órgão central da educação no sentido do ajustamento de suas despesas educacionais, sendo os diretores escolares importantes agentes dessa ação.

5 - EFICIÊNCIA GERENCIAL: COMO AS ESCOLAS FAZEM A POLÍTICA

Essa seção objetiva apresentar e discutir as condições de trabalho e o contexto da prática de diretores de duas escolas da Gerência de Educação da Mata Norte (uma com alto e outra com baixo IDEB/IDEPE), pertencentes à Secretaria de Educação de Pernambuco. No entanto, a proposta inicial foi alterada no intuito de envolver maior número de informações que pudessem caracterizar e abranger melhor o cenário no contexto pesquisado.

A primeira proposta seria acompanhar, por meio da observação sistemática, o trabalho e entrevistar membros da equipe gestora das duas escolas representantes da GRE Mata Norte nessa pesquisa. Contudo, ela foi reformulada tendo o instrumento de coleta de dados sido ampliado. Assim, foi elaborado um questionário (apêndice 1) e aplicado a 32 diretores de escolas estaduais pertencentes à referida GRE. A mostra contempla todos os municípios que compõem a regional e foi obtida na reunião de colegiado realizada em janeiro de 2020 no auditório da gerência.

O questionário é composto de 8 perguntas abertas e 2 fechadas, totalizando 10 questões que versam sobre o contexto da prática da atuação do diretor e consiste em saber desde o conhecimento acerca dos critérios de apuração do IEG, às estratégias para o atingimento das metas e os efeitos dessa política na gestão da escola.

Os questionários foram entregues no início da reunião e recolhidos no final, tendo contemplado 32 sujeitos, sendo 10 diretores e 22 diretoras. Considerando que a GRE Mata Norte possui 62 escolas, o universo atendido com a pesquisa foi bastante representativo, totalizando 52% do quantitativo de diretores escolares da GRE Mata Norte.

Para que se pudesse melhor aprofundar as questões norteadoras da pesquisa foi mantida a proposta de entrevistar os diretores das duas escolas que participaram mais ativamente da investigação e nas quais os contextos situados foram investigados por meio da observação sistemática em que o pesquisador esteve presente no dia a dia da escola colhendo informações que contribuíram para alcançar os objetivos da pesquisa.

Assim, essa seção é construída a partir de informações do questionário e das entrevistas aos dois diretores (que também responderam ao questionário), ao representante da Secretaria de Educação e Esportes do estado de Pernambuco e ao representante do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco (SINTEPE). Os sujeitos serão descritos

como D1 a D32, referentes os diretores que responderam os questionários e Diretor da escola A ou B, referentes aos diretores das duas escolas campo de estudo que participaram da entrevista, aprofundando as respostas dadas no questionário. Os demais sujeitos são os representantes da Secretaria de Educação e Esportes do Estado de Pernambuco, responsável pela apuração do IEG e do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco.

5.1 A visão dos sujeitos sobre o processo de atuação da política de eficiência gerencial

Compreender como a política foi recebida e como ela está sendo atuada é o eixo primordial da análise do contexto da prática. A política em estudo, nessa pesquisa, constitui-se uma ação de abrangência estadual, mas faz-se necessário perceber como ela afeta o cotidiano das escolas. Nesse intuito, o micro contexto analisado possui características próprias que poderão dar relevância a certos aspectos da política em detrimento de outros. Isso justifica a opção pelos instrumentos de coleta de dados (questionário e entrevista semiestruturada) o questionário aponta o roteiro de questões que nortearam as entrevistas, por isso as respostas são agrupadas nessa seção.

A discussão que segue prioriza as respostas dos diretores dadas no questionário e aprofundadas na entrevista, bem como as entrevistas com os representantes do sindicato e da Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco.

A questão inicial do questionário tratava do conhecimento dos diretores acerca dos critérios de aferição do Índice de Eficiência Gerencial. 29 diretores afirmaram conhecer e compreender os critérios pelos quais têm sido avaliados e apenas 3 disseram conhecer as regras em parte. Nenhum deles sinalizou desconhecer esses critérios e sua aferição.

Tal questão é importante no intuito de perceber se os diretores estão a par da política que eles são chamados a por em ação, uma vez que eles não são consultados sobre a implantação da política, mas são responsabilizados pelos resultados dela.

São três aspectos avaliados: o Índice de Eficiência Operacional, que se constitui o critério mais importante, segundo o qual os diretores ajustam o quantitativo de professores à carga horária disponível na escola e responde por 80% do peso da aferição; o Índice de Regularidade na Prestação de Contas, que corresponde a 10% do peso da aferição; o Índice de

Eficiência de Informações Gerenciais, que se dá pela inserção de dados gerenciais da escola no Sistema de Informações Educacionais de Pernambuco – SIEPE e que corresponde a 10% da nota aferida.

A resposta a questão aponta para o conhecimento das “regras do jogo” da aferição da eficiência dos diretores escolares de Pernambuco. Esse conhecimento é muito importante para a “implantação” da política, uma vez que, de acordo com Ball (2012, p. 38) “Os diretores – ou devo dizer, líderes, a subjetividade “autônoma” desses indivíduos produtivos se tornou um recurso econômico central no setor público empreendedor reformado”. Assim, o gestor escolar assume o papel tradutor da política para o contexto da prática das suas escolas. Para tal, faz-se mister o conhecimento dos critérios de avaliação ao qual está submetido, uma vez que a reforma das subjetividades dos diretores também faz parte do modelo de gestão da educação que vigora em Pernambuco.

A segunda pergunta do questionário versava sobre a regularidade do atingimento da meta. Como resposta (2) dois diretores afirmaram que nem sempre as escolas, as quais dirigem, atingem o índice. Essa resposta não condiz com a realidade pesquisada, pois todas as escolas da GRE Mata Norte têm atingido o IEG desde o ano de 2017.

Certamente, essa resposta trata da aferição inicial, quando algumas escolas não conseguem o atingimento da meta por não atender a algum critério. Nesse caso, elas precisam fazer ajustes a fim de obter êxito no resultado final a ser publicado no site da SEE, conforme aponta o diretor 5 “Foi feito uma justificativa apontando os motivos e solicitando o atingimento” (D 5). Na verdade, o diretor 5 entrou com um recurso junto à Comissão de Apuração do IEG na Secretaria de Educação e Esportes, justificando os dados aferidos.

Sobre o conhecimento acerca dos critérios de avaliação e a regularidade do atingimento, o representante da SEE declara:

A comissão é muito flexível, eles não têm pretensão de negar a gratificação a alguém. Todos os meses a gente tem reuniões pra discutir esses recursos enviados. Se o recurso for coerente, se ela não citar algo que fuja da identidade do programa, com a validação da regional, geralmente é pago. A gente quer que a escola se organize, a gente não tem intenção de negar. Às vezes, acontece por situações que fogem à escola, por exemplo, capacidade instalada. Se a escola de Ensino Médio tem uma capacidade instalada pra 30 alunos por sala e tem 90 alunos, ela cria três turmas de 30. Então não passa no cálculo do AEG porque com esse quantitativo teriam apenas duas turmas. Aí ela vai, se justifica e atinge (REPRESENTANTE DA SEE).

As respostas às duas primeiras perguntas do questionário demonstram que é do conhecimento dos dirigentes escolares a forma como o IEG é aferido e as etapas em que isso acontece. Contudo, o representante da SEE aponta que ainda há detalhes a serem plenamente apropriados por alguns gestores.

Como o resultado final das escolas pertencentes à GRE Mata Norte tem sido sempre 100% de atingimento do índice, a visão que se tem é de que a eficiência gerencial é algo consolidado nesse universo da pesquisa. No entanto, a referida gerência não possui escolas que se enquadrem no grupo daquelas que apresentam impossibilidade de atingimento. Seriam elas, segundo o representante da SEE: “A gente tem **centros de educação especial**, que ainda **não tem matriz de turma**. Esses centros, geralmente nem recorrem e acabam nem recebendo” (REPRESENTANTE DA SEE – grifos nossos).

A impossibilidade de não atingimento revela a face excludente da política. Se há escolas que não atingirão o IEG por motivos os quais elas não podem resolver, como por exemplo, não ter a matriz curricular, algo que não é criado pela escola, a unidade fica excluída dos benefícios da política e não fará jus ao bônus.

A questão 3 indaga sobre as estratégias utilizadas para o caso do não atingimento do índice. 100% das escolas da GRE Mata Norte têm atingido a meta, mas existem escolas pertencentes a outras gerências que não atingem ou não justificam. Sobre isso o representante da SEE afirma:

O que faz a escola não atingir é, às vezes, não mandar um recurso, ou falha na redação do recurso, não ter mandado um recurso coerente ou até ir de encontro à ideia do programa como, por exemplo, abrir turma para segurar o professor na escola. Aí não se justifica. A escola precisa organizar as turmas e depois distribuir essas aulas para os professores (REPRESENTANTE DA SEE).

A fala do representante da Secretaria de Educação e Esportes desconsidera as escolas que, mesmo alheia à sua vontade, possuem a impossibilidade de atingimento. Essas escolas, mesmo que entrem com recurso, não serão contempladas. A questão que fica: é se essa é uma política de estímulo aos gestores, os diretores dessas escolas se sentirão estimulados?

Mesmo com 100% de atingimento do IEG nas escolas da GRE Mata Norte, há a preocupação com o não atingimento. Esse assunto é comentado pela diretora da escola A:

O que mais me incomoda não é perder o AEG e tal, mas é saber que algumas pessoas também vão ser prejudicadas se por acaso acontecer de a gente não receber. De qualquer forma tem uma pressão se as funções que recebem forem prejudicadas, acabam que eu tenho uma responsabilidade por isso (DIRETORA ESCOLA A).

Note-se que a diretora da escola A chama para si a responsabilidade sobre a ação referente ao IEG. Conforme aponta Santos *et al* (2019, p. 24)

A atuação do diretor escolar assumiu a centralidade, ou seja, ele é visto como o profissional responsável em última instância pelos resultados. É possível identificar as marcas que denotam claramente a reprodução do discurso de responsabilização posto em circulação, que associa a consecução das metas à capacidade de liderança do diretor escolar. Fica em evidência, portanto, que, no bojo dessa cultura de resultados, ampliaram-se as atribuições deste profissional frente ao compromisso formalizado; ou seja, o dirigente passa a ter a incumbência de atuar como agente controlador das ações e informações produzidas no contexto escolar.

Considera-se nesse caso, a cultura da responsabilização que coloca sobre o diretor escolar a responsabilidade pelos resultados educacionais, sem, contudo, considerar os outros aspectos estruturais que interferem neles.

A questão 4 elenca as estratégias utilizadas pelas escolas para atingir o IEG. Nesse caso, as respostas foram agrupadas por tipo de estratégia no quadro a seguir.

Quadro 10 - Estratégias para atingir o IEG

Estratégia	Resultado
Reunião de monitoramento, relatório de pendências e avaliação da equipe gestora	21
Divisão de responsabilidades entre os membros da equipe gestora/descentralização dos processos administrativos	10
Motivação do professor	1

Ao falarem sobre as estratégias adotadas, os diretores elencam ações como:

“Reuniões de monitoramento constante, acompanhamento das competências dos sujeitos e verificação do cumprimento das ações” (D 29).

“Trabalhar com equipe bem alinhada, articulando com todos os membros sobre as metas a serem atingidas, desenvolvendo o sentimento de pertencimento e delegando com eficiência, eficácia e efetividade as atribuições de cada um” (D 30).

A diretora da escola A também adotou procedimentos semelhantes.

Pra mim não mudou muita coisa não, porque eu continuo tendo o mesmo senso de compromisso, de responsabilidade eu mantenho. Confesso que tenho dificuldade com a questão financeira e aí como eu me focava muito na questão pedagógica eu acabava deixando de lado um pouquinho. Mesmo com AEG pode ser que eu acabe tendo comprometimento por conta disso. Eu tô começando a fazer a distribuição de tarefas com a equipe, tô começando a ver isso, porque não tinha ninguém que tivesse essa identificação com a prestação de contas, mas acho que o assistente de gestão tem e pode dar esse suporte. Eu tô vendo essa prática (DIRETORA ESCOLA A).

Também o diretor da escola B assimilou a prática da descentralização

A gente faz entre a equipe gestora o monitoramento por turmas. A assistente de gestão, as analistas e a secretária fazem um monitoramento mais direto com o professor. Um fica com o primeiro ano, outro com o segundo e outro com o terceiro e um pela EJA. E isso facilitou muito o trabalho da gente. Tanto que quando chega o período de aferição do IEG está tranquilo. Houve uma época aqui que o nosso SIEPE era um caos de anos e anos de atraso. Eu até falo “eu não imagino como isso aqui não *tava* desse jeito”, porque se hoje qualquer coisa sai do que deve ser causa um reboição, né? **O SIEPE é o coração, o raio x da escola** (grifos nossos) (DIRETOR ESCOLA B).

O SIEPE citado pelo diretor da escola B parece ser, não apenas o “coração da escola”, mas também o coração da política em análise. Tudo é SIEPE, como aponta o representante da SEE.

O primeiro ponto a destacar é a implantação do SIEPE. Se não tivesse esse sistema dentro das escolas com todas as informações de professor, de turmas, de carga horária, seria muito difícil a gente conseguir chegar no programa hoje. Não tem nem lógica a gente perguntar aos diretores hoje a quantidade de professores que tem na escola, a gente tem um sistema hoje que nos diz isso. Então eu abro a escola e vejo a realidade da escola. Por isso uma das regras do programa é isso, o SIEPE deve estar bem alimentado, preenchido corretamente. A gente precisa da tecnologia para que o sistema nos dê esse espelho do que está acontecendo na escola (REPRESENTANTE DA SEE).

O SIEPE constitui-se um instrumento de controle à distância muito utilizado na cultura gerencial, conforme aponta Ball (2001, p. 109) “Eles colocam em prática formas de vigilância e automonitoramento (sistemas de avaliação, determinação de objetivos e comparação de resultados)”. Nesse caso, a tecnologia da informação funciona como elemento

de autorregulação do trabalho da equipe gestora com efeitos na estrutura organizacional da escola.

Ball (2012) indica também uma mudança nas relações sociais dos indivíduos na escola por meio da tecnologia da informação e monitoramento constante. Segundo ele “As atividades da nova inteligência técnica e da gestão conduzem à performatividade para a rotina das práticas dos professores e para relações sociais entre os professores. Elas fazem a gestão onipresente, invisível, inevitável – parte de e inserida em tudo o que fazemos (BALL, 2012, p. 44)”.

Nesse cenário, a performatividade pode ser encarada não apenas como um resultado, mas também como uma mudança de papel na arquitetura do setor público. Assim como o Estado passou de provedor para regulador (ou regulado pelo mercado), também a equipe gestora pode deixar de ser uma instância de cuidados com as aprendizagens e gestão democrática para ser um estrategista sempre buscando as condições de atingir as metas estabelecidas, mesmo que para isso deixe “clientes” e “parceiros” para trás.

Os diretores entrevistados demonstram estar muito ocupados com o monitoramento, com os relatórios de pendências, com a avaliação da equipe gestora. Para Hostins; Rochadel (2019, p. 72)

As performances de sujeitos e organizações servem como medidas de produtividade ou de exibições de ‘qualidade’, ou ‘momentos’ de promoção ou inspeção, como tal, eles representam o valor, a qualidade ou o valor de um indivíduo ou organização dentro de um campo de julgamento.

Esse julgamento ocorre por meio de comparação como meio de incentivo, controle, atrito e mudança baseados em recompensas e sanções (ambos materiais e simbólicos) (BALL, 2016). O efeito disso é o estímulo à fabricação de resultados a fim de atingir as metas pactuadas. Essa fabricação pode, por exemplo, resultar em uma escola muito ajustada no seu sistema de informações (SIEPE), contudo, sem realizar o seu papel no sentido de oferecer uma educação de qualidade aos seus estudantes, ou seja, pode até ser eficiente, mas não eficaz.

A questão 5 aborda o indicador de eficiência operacional que trata de adequar a carga horária dos professores à carga horária padrão da escola. Como resposta 22 diretores afirmaram não terem tido dificuldade em adequar-se ao indicador e 10 afirmaram que tiveram problemas para o atingimento desse índice. As dificuldades foram elencadas por tipos.

Quadro 11 - Tipos de dificuldades com o indicador de eficiência operacional

Dificuldade	Resultado
Falta de professor para preencher a vaga deixada por outro professor	3
Falta de disponibilidade de aula na escola para distribuir com os professores	2
Adequação de professores que possuem outros vínculos	5

Sobre as dificuldades apontadas pelos diretores, é importante salientar que a falta de professores para as aulas na escola não acarreta problemas para o atingimento do IEG. Esse caso revela a face da política de responsabilização adotada pelo Estado na qual apenas os diretores são culpabilizados. Assim, se faltar professor para a escola, o Estado não é responsabilizado, contudo, se sobrar um professor ou não houver carga horária completa para o professor, a equipe gestora é “punida” com o não recebimento do adicional.

Nesse sentido, o representante da SEE admite:

Dentro do programa de fortalecimento da gestão não existe nada que a gente diga que vai punir (o estado), não teria. São outras legislações que tratam do direito à educação. Quem atua muito nisso é o Ministério Público, cobrando. Tem algumas situações de ficar sem professor, mas a gente tenta minimizar o quanto antes pra que o aluno não se prejudique de forma alguma (REPRESENTANTE DA SEE).

As outras duas situações descritas no quadro 11 (falta de aulas para o professor e professor com dois vínculos) são questões que preocupam os diretores na hora de adequar-se ao indicador.

“Às vezes a disponibilidade de aulas não é suficiente para garantir que todos os professores tenham sua carga horária dentro do padrão” (D 6).

“Encontrei dificuldade devido ao número de professores com outro vínculo; o problema é adequar carga horária aos turnos ofertados pela escola” (D 28).

A diretora da escola A foi uma das que não encontraram dificuldades em adequar a carga horária do professorado às aulas disponíveis na escola. Segundo ela,

Quando a gente enxugou, não perdi professor porque já tinha bem enxuta a minha carga horária. Eu sempre briguei para que a carga horária nunca ultrapassasse 28 ou no máximo 30 aulas. Por uma questão de respeito ao profissional e ao trabalho que precisaria ser desenvolvido (DIRETORA DA ESCOLA A).

O diretor da escola B também seguiu o mesmo caminho: “Não tive dificuldade com a adequação da carga horária. Eu perdi professores por ter perdido o Ensino Fundamental, mas não especificamente por conta do IEG” (DIRETOR DA ESCOLA B).

Nessa questão a maioria dos diretores (68.75%) afirma que não teve problemas por já terem suas cargas horárias bem ajustadas. No entanto, é relevante destacar os problemas enfrentados para atingir a meta porque esses problemas afetam diretamente a vida do professor que, por não existir aulas na escola a qual está lotado, precisa ser localizado em outras unidades ou devolvidos à GRE. Tal situação torna-se mais difícil quando o profissional possui mais de um vínculo.

A 6ª questão é sobre o índice de prestação de contas. Refere-se às normas e prazos determinados para esse índice.

No universo pesquisado, as respostas indicam que 17 diretores alcançaram a meta sem problemas e 15 apontaram dificuldades para o atingimento. Os problemas citados foram:

Quadro 12 - Tipos de dificuldades com o indicador de prestação de contas

Problemas	Resultado
Burocracia de bancos	3
Pendência de outra gestão	1
Tempo para realizar as tarefas (cotação, ir ao banco, organizar a prestação)	6
Falta de membros na equipe gestora	1
Quantitativo de documentos a serem preenchidos e pouca experiência com prestações de contas	4

Os diretores comentam:

“Tendo em vista as muitas demandas da escola e a ausência de um contador na escola, além da burocracia bancária, tributos, etc. Requer muito tempo e concentração” (D 4).

“A maior dificuldade é a quantidade de documentos a serem preenchidos. Torço para que um dia tudo seja informatizado” (D 7).

“A falta de recursos humanos na equipe gestora dificulta em algum momento o cumprimento dos prazos, haja vista as inúmeras atividades da escola” (D 11).

“Dificuldade por não ter experiência com prestações de contas” (D 25).

As falas demonstram os problemas que os diretores enfrentam para realizarem as prestações de contas dos recursos recebidos pelas escolas. Essas dificuldades vão desde a quantidade de documentos a serem preenchidos à burocracia dos bancos, perpassando ainda pela falta de pessoal e da experiência dos gestores com essa questão.

Com relação à falta de experiência dos gestores, a GRE Mata Norte realiza anualmente, por meio da Coordenação Geral de Administração e Finanças (CGAF), oficinas de como fazer prestação de contas, com os diretores das escolas jurisdicionadas a essa regional.

Os diretores das duas escolas campo de estudo afirmaram, na entrevista, não terem tido nenhum problema com a prestação de contas, apesar da diretora da escola A ter admitido que tem certa dificuldade com a questão, por esse motivo, ela delega a tarefa ao assistente de gestão.

Sobre esse índice, a Instrução Normativa Nº 002/2012 disciplina o fluxo, as formas de execução, prazos e responsabilidades das prestações de contas dos Suprimentos, os prazos são:

Art. 1º - Para otimizar o fluxo da execução e prestação de contas dos Suprimentos Institucionais, o prazo de 90 dias deverá ser dividido em:
I - 45 dias para a unidade escolar executar e prestar contas dos recursos para a Gerência Regional – GRE
II – 15 dias para a Gerência Regional – GRE – analisar e encaminhar a prestação de contas para a GGAF
III – 30 dias para a GGAF analisar e agilizar o processo de prestação de contas (PENAMBUCO, 2012).

Assim, o prazo total é de 90 dias, contudo, as escolas devem realizar a prestação de contas em 45 dias, possibilitando às outras instâncias analisarem e aprovarem ou não o processo e o finalizarem no tempo hábil.

Além do prazo, o referido documento aponta a responsabilidade dos envolvidos com a prestação de contas. O papel do diretor, segundo os artigos 9, 10 e 11 da Instrução Normativa Nº 002/2012 é:

Art. 9º - É de responsabilidade do Gestor da Unidade Escolar, o envio para a Gerência Regional de Educação – GRE, até 45 (quarenta e cinco) dias, a prestação de contas dos Suprimentos Institucionais com toda a documentação comprobatória referente às despesas efetuadas.

Art. 10º - É de responsabilidade do Gestor da Unidade Escolar, o envio do plano específico de aplicação dos recursos (conforme caput do art. 1º e §2º do Decreto nº 20.246/97) aprovado pelo Conselho Escolar, devendo utilizar como modelo o Plano do PDE usado atualmente pelas Unidades Escolares.

Art. 11º É de responsabilidade do Gestor da Unidade Escolar, o envio do plano específico de aplicação dos recursos para a Célula Financeira da Gerência Regional de Educação – GRE para análise e validação, no mês de novembro de cada ano.

Nesse caso, a prestação de contas envolve, além dos aspectos de pesquisa de preços e demonstrativos financeiros (notas fiscais, cheques) o plano de aplicação dos recursos. Nesse item é que se dá a adequação do tipo de gasto (merenda, serviços de terceiros, materiais de informática, etc.).

Mesmo considerando que esse indicador, para o cômputo do IEG, vale apenas 10 pontos, a gestor escolar precisa tomar cuidado com essa atribuição porque, caso não cumpra os prazos e meios de fazê-lo, a escola deixa de receber novos recursos, prejudicando, assim, a manutenção da unidade escolar. Além disso, o diretor (como ordenador de despesas) pode ser responsabilizado civil, administrativa e penalmente.

A pergunta 7 aborda o indicador de regularidade de inserção de informações no SIEPE. Esse processo é regulamentado pela Instrução Normativa Nº 04/2013, que dispõe sobre os procedimentos referentes ao preenchimento dos itens contidos no Diário de Classe Eletrônico das Escolas da Rede Estadual de Ensino, e dá outras providências. O procedimento consiste em:

Papel do professor: registrar o planejamento das aulas, as aulas dadas, a frequência e a nota dos estudantes.

Papel da equipe gestora (diretor, diretor adjunto/assistente de gestão, secretário e educador de apoio): aprovar os planejamentos dos professores e verificar as pendências em relação aos itens de responsabilidade dos professores.

O analista educacional, que já tem seu trabalho voltado para as atividades de acompanhamento do SIEPE, nesse período intensifica as análises dos relatórios de pendências que são produzidas pelo sistema e dá devolutivas à equipe gestora e aos professores.

No questionário foi perguntado aos diretores quais os desafios que envolvem esse indicador. As respostas apontam:

Quadro 13 - Desafios para o cumprimento do índice de regularidade de inserção de informações no SIEPE.

Desafio	Resultado
Sem dificuldade	8
Falta de profissionais na equipe gestora	9
Falta de habilidade do professor com as tecnologias	2
Problemas com a internet (conexão) ou travamento do SIEPE	12

Os gestores comentam a questão:

“Não tenho nenhuma grande dificuldade. A equipe quando alinhada, consegue cumprir as demandas do SIEPE. Nesse aspecto, a parceria com a regional (GRE Mata Norte) tem sido essencial” (D 10).

“Os problemas são a qualidade da conexão (insuficiente) e de recursos de informática” (D 7).

“Apesar de estar em dia com as informações, a dificuldade que a escola encontra é a carência de recursos humanos” (D 24).

Nesse caso, detecta-se uma contradição da política de controle à distância: de um lado um sistema sofisticado para cobrar informações das escolas e, de outro, unidades escolares em que a internet não funciona bem.

Mesmo assim, o representante da SEE afirma que esse indicador tem sido bem realizado e isso permite que o ano letivo se encerre no período correto, não prejudicando as outras ações da escola. Segundo ele,

Tem dois anos seguidos que não há problemas com encerramento e abertura do ano letivo. Todas as escolas do estado encerram na data prevista. Tem os mutirões que as equipes fazem, mas se consegue encerrar e isso é muito importante pra organização da rede como um todo. Fardamento, matrícula, disponibilidade de professores, contratação, remoção, tudo isso se consegue com encerramento do ano letivo (REPRESENTANTE DA SEE).

Os diretores das escolas A e B não apontaram dificuldades com esse indicador. Contudo, a maioria dos diretores que responderam ao questionário (72%) declararam que tiveram dificuldade em atender a essa questão. Dois motivos são a chave para que isso ocorra, segundo os gestores: a falta de pessoal para fazer a inserção e problemas de conectividade.

A 8ª indagação investiga a opinião dos diretores acerca da publicação do resultado do IEG no site da Secretaria de Educação e Esportes e os efeitos dessa exposição. Dos questionados, 25 (vinte e cinco) concordam totalmente, 4 (quatro) discordam totalmente e 3 (três) concordam em parte.

Quadro 14 - Opinião dos diretores sobre divulgação do IEG

CONCORDAM	Resultado
Contribui para a reflexão dos resultados e como forma de socialização/ Funciona como forma de democratização e transparência	25
CONCORDAM EM PARTE	
Gera constrangimentos e competição	3
NÃO CONCORDAM	
Exposição desnecessária	4

Os diretores comentam a questão:

“Concordo. A gestão da escola é um serviço público e como tal deve estar acessível a todos” (D 6).

“Não vejo problema e não acho exposição, pois estamos em cargo de liderança e precisamos dessa avaliação e exposição para estarmos sempre querendo superar os desafios” (D 12).

“Concordo em parte, pois o não cumprimento independe de fatores internos e isso causa constrangimento, instiga a competição e comentários não muito sadios” (D 29).

“Penso ser uma exposição injusta. Para quem apenas vê o resultado pode ser levado a julgar o gestor como incompetente e escola como ineficiente, o que não configura a verdade porque existem outros fatores que podem atrapalhar o atingimento do resultado” (D 11).

“Não concordo com essa exposição. Até parece que a responsabilidade daquele resultado é apenas da gestora” (D 18).

Nesse cenário político a exposição dos resultados funciona como elemento de pressão sobre os dirigentes escolares. Sobre isso Ball (2012, p. 41) declara: “Dentro do modelo de avaliações, comparações e incentivos relacionados ao desempenho, indivíduos e organizações farão o que for necessário para exceder ou para sobreviver”. E acrescenta “Cada vez mais, escolhemos e avaliamos nossas ações e elas são avaliadas por outros baseadas em nossa contribuição para o desempenho organizacional, materializada em termos de resultados mensuráveis (BALL, 2012, p. 44)”.

As respostas apontam a concordância da maioria dos pesquisados (62.5%) em relação à exposição dos resultados preliminares e finais do IEG. Contudo, a divulgação de resultados, segundo Santos *et al* (2019, p. 21) “nutre a ideia de que a tomada de conhecimento por parte da sociedade sobre o desempenho das escolas geraria uma maior mobilização no sentido de acompanhar e pressionar a equipe escolar pela melhoria da performance escolar”.

As considerações dos diretores apontam para a imersão deles na cultura de mercado em que a concorrência é considerada algo vital e inevitável. O discurso de que a exposição dos resultados acarreta a democratização da escola, pode estar desconsiderando que esses resultados podem ser alcançados, mesmo que a escola não desenvolva uma prática democrática de gestão no seu cotidiano.

Desconsideram também que a divulgação de resultados negativos de uma escola, mesmo que ela não tenha como obter resultados positivos, pode acarretar danos na imagem da instituição perante a comunidade escolar e isso atinge a subjetividade dos que nela trabalham.

A 9ª indagação se refere ao fato de que as tarefas aferidas pelo IEG já se constituem atribuições inerentes às funções de gestão/coordenação da equipe gestora. Foi

perguntado se eles concordam com o fato de se ter uma gratificação para um serviço que a equipe já teria que executar.

Como resposta, apenas 1 diretor afirmou que deveria ter-se dado um aumento de salário e melhores condições de trabalho ao invés de uma gratificação variável e se houvesse gratificação, deveria ser para todos os trabalhadores da educação. Contudo, 31 diretores (97%) justificam a gratificação porque são tarefas que ultrapassam o limite da carga horária da equipe gestora, funciona como um incentivo extra ou reconhecimento e substitui o aumento da gratificação de representação da equipe gestora.

Os diretores comentam:

“Concordo porque a equipe gestora para atingir esses resultados, muitas vezes, ultrapassa o limite de sua carga horária, **trabalhando até finais de semana**” (D 1).

“Concordo, pois na escola regular a **gratificação de gestão é bem pequena**, assim o AEG é que melhora nossa remuneração” (D 6) (grifos nossos).

“É um estímulo, mas se a **gratificação** for **dada a todos** os que fazem o corpo administrativo e docente da escola, seria mais justo” (D 7) (grifos nossos).

“Não concordo. Deveríamos ter um aumento no salário e **mais condições de trabalho**” (D 18) (grifos nossos).

O representante da SEE avalia como positiva a gratificação. Para ele

Quando a gente consegue melhorar o educador de apoio, que é um educador que, na função, não recebe gratificação, cobrando do professor, que é colega dele, quando a gente consegue valorizar aquele profissional que está dando apoio ali, melhora a educação. Outro ponto, muito próximo do custo, é a equiparação com os profissionais das escolas de referência, que já recebem uma gratificação maior e o valor do AEG para as escolas regulares é maior. A gente estava com grande dificuldade de conseguir profissionais para a equipe gestora na escola regular e aí a gente consegue reparar um pouco isso e isso melhora o serviço (REPRESENTANTE DA SEE).

No entanto, essa avaliação dos efeitos da política é contestada pela representante do sindicato dos trabalhadores em educação. De acordo com ela

A gente é contra esse modelo de gestão para resultados e esse AEG vem nesse sentido de fortalecer os resultados sem levar em conta os custos humanos. Se é pra ter valorização, é pra ter valorização de quem tá na ponta, dos trabalhadores que estão na sala de aula. É dada uma gratificação extra ao gestor (diretor) e a equipe gestora, pra eles cobrarem dos trabalhadores, mas o que é dado de incentivo e de motivação aos trabalhadores? É esse o nosso questionamento.

Valorização salarial só pra quem está na gestão? Como motivação? Mas a motivação não deveria ser pra quem está na sala de aula, não? Pra poder ter mais prazer para ir para a escola? Porque o que a gente vê nas escolas é cobrança, muita burocracia,

professores que precisam estar correndo de uma escola pra outra, então a gente não tem a tranquilidade de fazer um planejamento, de ter a formação. Então são coisas que estão faltando (REPRESENTANTE DO SINDICATO).

Enquanto a SEE aponta a gratificação como valorização profissional da equipe gestora, tendo inclusive, pago um valor mais alto aos diretores de escolas regulares, equiparando a gratificação das escolas de referência, o sindicato questiona essa valorização. A representante do sindicato exemplifica com uma alegoria:

Muita gente chegou aqui dizendo “olhe o chicote tá na mão do diretor”, muita gente chegou aqui dizendo isso. É uma palavra muito forte, muito pesada para o trabalhador que *tá* lá no dia a dia, sentir mais essa cobrança, porque pra quem *tá* executando não teve motivação (REPRESENTANTE DO SINDICATO).

A discussão continua com a diretora da escola A. Ela descreve como foi para ela o processo de implantação do IEG e sua percepção em relação à gratificação a ser recebida.

A primeira vez que isso foi compartilhado com a gente, eu confesso que fiquei constrangida, porque eu acho justíssima essa questão, mas em meio ao salário tão defasado deveria ter um aumento em função de um trabalho que é nosso. No meio de tudo isso, a desmotivação gerada pela falta de valorização geral, eu não falo só de desvalorização financeira, eu confesso que eu demorei um pouco pra processar e a princípio eu resisti.

Como foi uma coisa que foi muito aceita, eu fiquei refletindo sobre isso. Eu acho que todos deveriam ser mais valorizados, em todos os sentidos, plano de cargos e carreira, formação (mestrado, doutorado), condições de trabalho, carga horária, tal, e aí a gente vem em cima de um trabalho que já é nosso a gente vai... eu não sei como isso iria servir para uma pressão de uma liderança sem muito foco, sem muita visão educacional, pudesse servir para pressão. Eu tive receio disso. Não seria esse o meu foco, eu não estou disposta a sacrificar princípio por nada.

Depois eu vi que estava fluindo com tranquilidade porque já eram atribuições nossas. Eu acho que o que iria ajudar era o monitoramento e fazer com que os prazos fossem cumpridos com mais rigidez. Não mexeu na rotina da escola (DIRETORA ESCOLA A).

A fala da diretora da escola A revela o receio em relação à política de eficiência e a possibilidade de resistências por parte dos outros diretores. Ela confessa também sua resistência inicial, mas alega que, no entorno não percebeu essa pressão. Ela também reforça que não utilizaria a política para fazer pressão sobre seus comandados. A insegurança inicial com a política que estava sendo anunciada, tornou-se tranquilidade, à medida em que as coisas iam fluindo e se naturalizando.

Sua fala ainda aponta a desvalorização salarial a qual o diretor escolar está submetido. Nesse sentido, a representante do sindicato questiona:

O AEG, às vezes, é maior do que a gratificação do diretor. E eu pergunto: Por que não reajustou a gratificação do diretor? Precisa de um adicional pra estabelecer metas? Ele estabelece a meta e só ganha quem cumprir isso. Diz que é uma motivação. Mas por que ele está desmotivado? Motivou a equipe gestora e causou indignação nas demais pessoas que estão trabalhando para efetivar aquela meta, de fato, e que não tem a valorização profissional que deveria. A gente faz sérias críticas a tudo isso (REPRESENTANTE DO SINDICATO).

Nessa discussão a SEE aponta que com a “valorização” os professores, que antes não queriam ser gestores, adjuntos ou assistentes de gestão, por causa de uma gratificação muito pequena em meio a tantas exigências, passaram a se interessar por esses cargos. Mas a representante do sindicato alerta:

O professor está sendo motivado a ser diretor ou ele está querendo fugir da sala de aula, porque aí ele muda de posição, ao invés de ele ser pressionado, ele passa a pressionar e ainda vai ganhar um adicional? Ele está tão cansado, está exausto e adoecendo. Então a alternativa que aparece é correr para outro caminho. Será que esses professores, que agora estão querendo ser diretores, é porque o dinheiro do professor tá pouco e a pressão tá grande? (REPRESENTANTE DO SINDICATO).

A discussão desse tema é bastante pertinente, uma vez que, a gratificação é paga sobre uma atribuição que já é da equipe gestora (manter a escola organizada). Assim, a política empregada na gestão da educação do estado de Pernambuco emprega a concepção de que a motivação dos profissionais é feita apenas pelo desejo de ganhar mais dinheiro. O que acaba, nas palavras de Freitas (2012, p. 385) “[...] penalizando exatamente os melhores professores, que, na verdade, sem descartar esse motivador, o que mais move o professor é o próprio desenvolvimento do aluno”. Nesse caso, não se pode desconsiderar que o diretor é um professor que está assumindo, temporariamente, um cargo de gestão.

Os diretores questionados nessa pesquisa alegam que a gratificação se faz necessária devido às enormes demandas do dia a dia e ao seu papel de “fiscalizador” dos demais para o atingimento das metas. Essa sobrecarga de trabalho ultrapassa a carga horária dos diretores que, por vezes, têm de fazer o trabalho de outros membros da equipe para se chegar ao atingimento das atribuições, uma vez que o diretor é o responsabilizado primeiro pelos resultados.

Outra faceta da questão é a substituição do aumento da gratificação de representação de diretor escolar. Essa gratificação encontra-se congelada desde 2005 implicando em uma enorme desvalorização salarial, uma vez que ela é recebida, independentemente do atingimento de metas. Contudo, entende-se que gratificações variáveis fazem parte da cultura gerencialista em que a “meritocracia” torna-se elemento fundante. O trabalhador só ganha enquanto é produtivo e performático.

O último tema proposto no questionário aborda como os diretores se sentem na função de gestão na atualidade. As respostas podem ser assim resumidas:

Quadro 15 - Como os diretores se sentem na função

Aspectos positivos	Aspectos negativos
Instigado/ desafiado/realizado/renovado/ confortável/ orgulhoso	Aflito/ mais atribuição/ acelerado/pressionado/ frustrado/ desanimado/ estressado/ apreensivo
65.6%	34.4%

As respostas indicam que a maioria dos diretores da Mata Norte encontra-se motivada e assimilou o modelo de gestão proposto pelo estado. Essa questão aponta o grau de motivação dos gestores escolares como tradutores da política no contexto da prática.

É interessante perceber como se sentem esses atores porque, conforme Ball (2016, p. 13) “A política é feita pelos e para os professores; eles são atores e sujeitos, sujeitos e objetos da política. A política é escrita nos corpos e produz posições específicas dos sujeitos”. Nesse sentido, o perfil e a disposição desses atores para realizar o processo de interpretação e tradução da política pode ser fator decisivo na condução do processo de “implantação” de uma política.

As respostas dos diretores catalogadas como aspectos positivos e aspectos negativos no quadro 15 revelam que a maioria tem assimilado a política e se sente parte de sua execução com orgulho, conforme explica Ball (2010, p. 29) “Esses novos profissionais agem com prudência e inovação para proteger e expandir os interesses de suas organizações, para alcançar metas, maximizar a renda e competir de maneira efetiva dentro dos novos mecanismos de mercado”. Assim, eles trabalham assumindo responsabilidades e aplicam a si mesmos os indicadores de desempenho e de autovalorização.

Contudo, as respostas também apontam para os efeitos da política de responsabilização como a frustração, a pressão e o estresse. Esses elementos já eram apontados por Ball (2001) ao analisar os efeitos de políticas semelhantes no Reino Unido. O autor destaca implicações de ordem relacionais e funcionais:

(a) **aumento das pressões e do estresse emocional** relacionado com o trabalho; (b) **aumento do ritmo** e intensificação do **trabalho**; (c) **alteração das relações sociais**. Há cada vez maior evidência, por vezes trazida à tona deliberadamente, sobre a competição entre professores/as e departamentos. Há um concomitante declínio da socialização da vida escolar. [...] (d) **aumento do trabalho burocrático**, sistemas de manutenção e produção de relatórios; (e) **aumento da vigilância sobre o trabalho docente** e sobre os produtos finais da educação (f) **crescente diferenciação entre os valores**, propósitos e perspectivas do pessoal técnico com maior anos de serviço, cuja preocupação primordial é o balanço do orçamento, recrutamento, relações públicas e gerenciamento da imagem pública, e da equipe docente, cuja preocupação crucial é a abrangência do currículo, controle da sala de aula, necessidades dos estudantes e manutenção de registros (BALL, 2001, p.110) (grifos nossos).

As conclusões de Ball, não obstante, o tempo decorrido (20 anos) ilustra a realidade de uma parcela de trabalhadores de educação, em todas as áreas, conforme descreveu a representante do sindicato dos trabalhadores em educação. Será que o professor está se motivando a se tornar diretor ou está querendo fugir de uma realidade dura nas salas de aula? O aumento do estresse profissional frente às cobranças dos órgãos superiores é uma realidade também na vida dos diretores escolares.

5.2 Significados, resistências e vozes que norteiam a atuação da política de eficiência gerencial

As entrevistas com os dois diretores escolares, o representante da Secretaria de Educação e Esportes e a representante do Sindicato dos Trabalhadores de Educação de Pernambuco ainda repercutiram outros elementos presentes na análise de políticas, tendo como eixo analítico o ciclo de políticas de Ball, tais como: resistências, performatividade, bem como as vozes ouvidas e silenciadas na construção e atuação da política em análise.

Inicialmente será considerado o contexto de influência onde os discursos são construídos, no qual os interesses disputam para influenciar e definir as políticas. Nesse

contexto, o representante da Secretaria de Educação e Esportes narra o processo de concepção da política pelos técnicos da SEE.

Tinham várias tentativas de se organizar como funcionava a questão da rede. Se um professor se afastava por licença médica iria um contratado para substituir. O professor tirava licença, retornava e a escola sempre precisando de alguém, o diretor da escola tinha o poder de blindar a situação e manter esse contratado na escola pra dar um apoio na secretaria, para substituir um professor que faltasse. Quando a gente foi analisar tinha um quantitativo enorme de contratos. A folha de pagamento é o grande custo dentro da educação. Em forma de percentual a folha vai pra cerca de 70% do que se tem de orçamento dentro da educação. E pra se gerar **uma economia de impacto**, a primeira coisa a se analisar é a folha.

Tinham tido vários trabalhos por parte de secretaria tentando se fazer isso de cima pra baixo, da secretaria para a escola e de toda forma o diretor acabava blindando, conseguindo manter o professor. Aí teve a ideia do programa de fortalecimento da gestão escolar em que a escola tem que atingir alguns índices para que se receba o adicional que é o AEG. Aí qual é a **grande sacada** disso? É **colocar isso na mão do diretor da escola**, o diretor tem uma meta de eficiência pra se atingir dentro da escola e se atingir é gratificado por isso, que é pra toda equipe gestora da escola, porque se a gente centraliza isso na mão do diretor, vai ter alguém que não faz questão da gratificação e deixa a escola desorganizada (REPRESENTANTE DA SEE) (grifos nossos).

A fala do representante da SEE aponta as diversas tentativas de se implantar uma política “de cima para baixo” e as resistências encontradas no chão da escola. O diretor que “blinda” o professor para não perder um ajudante na instituição. Essa resistência confirma a tese de Ball de que as políticas são recriadas no contexto da prática. Mesmo que elas sejam planejadas, interpretadas e traduzidas, é na ação prática que ela realmente acontece, e nesse momento pode ser alterada uma vez que, segundo Ball (2016, p. 20-21)

Nas escolas, existem interações e acomodações entre as políticas obrigatórias, as histórias institucionais e os compromissos – isso faz parte do trabalho de interpretação e tradução. Poucas políticas chegam totalmente formadas e os processos de atuação da política também envolvem tarefas específicas (*ad hoc*), empréstimos, reordenação, deslocamento, adequação e reinvenção. [...] colocar políticas em prática é um processo criativo, sofisticado e complexo.

Assim, mesmo que a política tenha sido projetada em gabinetes da Secretaria de Educação, ao chegar à escola, ela é reescrita e reeditada. Nesse caso, o papel de dar sentido à política recai sobre as escolas (BALL, 2016). No entanto, esse movimento é dinâmico e não linear. Por isso, diante da possibilidade de resistência dos diretores, a SEE encontrou o caminho de renegociação da política, colocar sua execução nas mãos do diretor. Mas não só neste, há uma equipe que executa tarefas e cobra do diretor a execução final da política, sob pena de não obter os ganhos pecuniários.

O representante da SEE descreve o trabalho no ano da implantação do atual modelo de IEG:

Em 2016 foi muito trabalho aqui na secretaria, foi um levantamento muito grande, se fala em numero de mais de sete mil profissionais se conseguiu se encaminhar (devolver) às regionais nesse primeiro momento de organização. A implementação foi um grande sufoco aqui na secretaria. Parou tudo. A gente com um monte de planilhas analisando, porque o sistema não estava pronto. Foi um período bem crítico, mas foi feito o trabalho (REPRESENTANTE DA SEE).

O ano de 2016 foi o momento mais complicado para todos os envolvidos na implantação da política. De um lado, o Estado fornecia as pistas para a execução da tarefa, mas também lhe faltavam as ferramentas para que isso acontecesse; de outro estavam os diretores, em um momento de crise financeira no país tendo que selecionar quem ficava e quem era devolvido à GRE para ser localizado em outras escolas ou ter seu contrato reincidento.

Nesse cenário faz-se necessário destacar as vozes que foram ouvidas ou silenciadas, uma vez que as políticas são processos discursivos que são complexamente configurados e contextualmente mediados (BALL, 2016).

Em relação ao sindicato, entidade que representa e dá voz aos trabalhadores da educação, e por isso, precisaria participar da discussão da política, não houve oitiva desse órgão. Segundo a entrevistada,

O sindicato só soube depois que foi divulgado. Não participou de maneira alguma, até porque nós somos contra. A posição da gente é contrária, a gente quer políticas públicas que sejam amplas, que sejam para todos e todas. A gente quer a valorização profissional da categoria e não de um segmento. A gente não participou (REPRESENTANTE DO SINDICATO).

Outra instância que participaria desse processo é a Assembleia Legislativa. O representante da SEE afirma que nesse aspecto, foi muito tranquilo, até porque o governo do estado tem ampla maioria na casa. Segundo ele

A conta matemática era tão perfeita, se mostrava tanto que se iria se conseguir essa economia que não se teve tanta resistência. Foram necessários alguns debates, mas os números que, com a economia iria se conseguir, dava pra fazer todo esse acréscimo. Não havia aumento de custo pra pagar gratificação do diretor para manter a escola organizada. Houve diálogo, mas não chegou a ter resistências (REPRESENTANTE DA SEE).

Além de não ter havido dificuldades de aprovação do programa na Assembleia Legislativa, o governo estadual contou com a ajuda de um parceiro ligado ao Banco Mundial, um antigo influenciador de políticas no governo de Pernambuco.

O Banco Internacional *para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD*, foi parceiro, mas de forma bem indireta. O programa já estava pensado, a ideia mesmo já partiu aqui da secretaria, e o pessoal veio com alguma experiência que já tinha e, após a implementação, foi feito um estudo e eles conseguiram ajudar no sentido de estabelecer valores de gratificação, quanto seria, o que poderia ser feito. Além de disseminar e replicar isso aí para prefeituras e outros estados que quisessem aplicar ou fazer algo semelhante. Mas em relação à construção do programa, o programa já estava feito e eles deram algumas sugestões de experiências que já tinham (REPRESENTANTE DA SEE).

Esse parceiro tem influenciado e financiado diversas políticas públicas em Pernambuco e, mesmo com participação discreta, segundo o entrevistado, consegue fomentar seu ideário na construção de políticas como essa em análise.

Assim, no contexto da produção de textos não parece ter havido resistências, uma vez que nessa arena não houve espaço para discussões. A política foi desenhada, aprovada pelo legislativo e disseminada nas reuniões de diretores, conforme descrito na seção 4.

As resistências viriam a ocorrer no contexto da prática, onde os diretores, que não participaram da construção da política tiveram dificuldades em implantar. O próprio representante da SEE reconhece.

Houve muita, muita resistência. Diretores muito resistentes porque estavam com uma escola, por exemplo, com 30 profissionais, só precisava de 15, então distribuíam poucas aulas aos professores e colocavam para ajuda-los nas necessidades da escola. Havia acordos por conta dos vários vínculos dos professores. A gente sabe que é difícil organizar isso, mas é papel do diretor, ele tá ali, não pra ser um protetor do professor, e sim pra organizar a escola. Às vezes a tomada de decisão do diretor vai contra a vontade do professor, mas o diretor é um gestor e não um mediador. Teve uma resistência muito grande nesse lado humano, porque apertar para que um professor tenha uma carga horaria maior atribuída vai gerar o desligamento de um profissional e, às vezes, o profissional já está ali há cinco, seis anos e, muitas vezes, desempenhando um papel melhor do que um efetivo. A gente vai apertar ao máximo e quem vai sair é um profissional contratado. Teve uma resistência pra devolver o contratado (REPRESENTANTE DA SEE).

As palavras do representante da SEE revela a situação das escolas, que por falta de pessoa para o apoio pedagógico e administrativo, sempre manteve os professores ocupados em tarefas que não eram suas, mas que se faziam importantes para o andamento das atividades escolares. Por esse motivo, o diretor deixava poucas aulas para os profissionais que

pudessem ser suportes na tarefa de gestão. A fala, ainda expõe sua concepção de gestão escolar, segundo a qual o diretor não é um mediador, mas um organizador da escola.

O entrevistado descreve, também, o cenário em que o programa surgiu e a motivação para resistências dos diretores. Segundo ele,

A ideia do programa surgiu no momento de crise financeira, orçamentária, falta de emprego, então era melhoria e economia para o estado, mas para essas pessoas que iriam perder o seu emprego era um desgaste. A gente entende perfeitamente a resistência dos diretores. Mas nesse período também havia vários contratos que estavam próximos a encerrar e aí conseguiu se organizar e devolver às regionais (REPRESENTANTE DA SEE).

É nesse cenário que a política é atuada (Ball, 2016). Nesse momento, o texto é traduzido e interpretado no campo da prática. Daí as resistências iniciais. No entanto, essa resistência é minada por fatores como a pressão do órgão central da educação. Para a representante do sindicato, os diretores são pressionados a fazerem a política acontecer. Segundo ela,

Alguns reclamam, mas oficialmente eles aceitam até porque é um cargo de confiança, quem não se adequar pode ser retirado. Mas tem muitos que fazem as coisas sem estar dispostos. Há uma cadeia de cobranças. Mas tem muitas escolas que fazem um bom trabalho, que se relacionam bem e até para manter as cobranças é feito com diálogo. Mas a grande maioria está se submetendo porque estão sendo pressionados e tem que cumprir as metas (REPRESENTANTE DO SÍNDICATO).

O representante da SEE reconhece a pressão sobre os diretores.

Além da gratificação, o atingimento é critério de avaliação da gestão. Por mais que ele (diretor) consiga dizer “não vou receber, vou continuar com o professor”, ele já está sendo pontuado negativamente pra ele como gestor (REPRESENTANTE DA SEE).

Esse ambiente de pressão muda a mentalidade do diretor em relação ao coletivo. Para o representante da SEE,

Se a secretaria manda um professor pra escola hoje, a primeira pergunta que o diretor faz é “isso aí vai impactar no meu índice? Realmente tô precisando desse professor? Não dá pra gente se organizar com o que a gente tem aqui não?” coisa que não era nem pensada há um tempo atrás. A realidade era, se recebia o profissional e depois iria se verificar se tinha atribuição para ele. O diretor aproveitava daquele profissional dentro do que ele precisava na escola e isso gerava um custo (grifos nossos) (REPRESENTANTE DA SEE).

A fala do representante da SEE evidencia a natureza da eficiência gerencial. Tudo gira em torno desse elemento. Se algo vai impactar nesse indicador, o diretor fica em apuros para resolver. Um exemplo do que pode acontecer numa escola que tenha uma carga horária de 15 h/a a ser preenchida, é preferível ao gestor distribuir essas aulas entre os outros professores, mesmo que não sejam da área da disciplina, a chamar um professor que ficaria com um déficit de 5 aulas e impactaria no índice da escola. Ou deixar os alunos sem essas aulas, num caso extremo, porque se faltar professor, a escola não perde pontos no IEG.

Essa mudança de mentalidade é considerada por Ball como elemento que precisa ser discutido sob a lente da ética. Segundo ele, a nova ética subjacente a esse modelo de gestão reconstrói as subjetividades e impõe um novo senso ético das práticas. A política está sendo “[...] arquitetada com a intensão de re-moralizar ou retrabalhar os propósitos e as motivações dos educadores na perspectiva do negócio e da competitividade” (HOSTINS; ROCHADEL, 2019, p. 73).

Isso tem gerado um ambiente de competição e de rivalidade, segundo a representante do sindicato. “O que a gente vê no modelo é o estímulo à competitividade. Então dentro da escola começa a haver a rivalidade. Não é uma coisa que é uma construção coletiva, não é a longo prazo na construção de um cidadão” (REPRESENTANTE DO SINDICATO).

A esse respeito Hostins; Rochadel (2019, p.72) ponderam: “Na educação essa luta torna-se altamente individualizada e focada no professor, como um sujeito ético que encontra seu valor contestado ou deslocado pelos terrores da performatividade”. Esse profissional, moldado pela performatividade atua com “paixão pela excelência”, como empreendedor e construtor de uma realidade que nem sempre condiz com os fatos. Essa realidade organizacional “[...] pode ser fabricada como um artifício com o olho na competição” (HOSTINS; ROCHADEL, 2019, p. 72).

Sobre fabricações de resultados, Ball *et al* (2016, p.23) afirmam que “as escolas podem prestar atenção a uma política e fabricar uma resposta que é incorporada na documentação da escola para fins de prestação de contas e auditoria, ao invés de efetuar mudanças pedagógicas ou organizacionais”. A fabricação consiste em produzir uma versão da organização que não existe verdadeiramente, mas que ressignifica a realidade. Elas são produzidas para que o indivíduo preste contas e seja avaliado.

No universo pesquisado, as fabricações podem ser por meio de fraudes na informação sobre o motivo da não atribuição de aulas a um professor, por exemplo. O representante da SEE indica que pode haver fraudes.

Têm algumas brechas, a escola por si consegue informar os motivos de não atribuição de aulas, então se fosse informatizado, por exemplo, se um professor entrou de licença médica o SAD entraria com a informação da licença, a gente diminuiria a interferência humana nesse processo e diminuiria a possibilidade de fraude. Há possibilidade de fraude porque temos 1060 escolas e o sistema me diz quem não atingiu e se eu tenho um grupo de cem escolas que não atingiram, a nossa equipe tem dois dias para avaliar essas cem, mas e as 900 que atingiram, será que atingiram de forma coerente mesmo? Será que não se colocou alguma informação equivocada no SIEPE? (REPRESENTANTE DA SEE)

Como o quantitativo de escolas é grande, não há como averiguar com 100% de eficiência e eficácia o processo. E as fraudes podem ser propositais ou até mesmo um erro humano. O entrevistado exemplifica com um caso ocorrido em janeiro de 2020 no momento da atribuição de aulas dos professores em certa escola.

Das escolas que não atingiram agora há um caso em que o diretor marcou dez professores com aulas não atribuídas como assistentes de gestão. Isso não existe, só há um assistente em cada escola de referência. A escola preencheu errado e prejudicou ela mesma, mas ela pode preencher errado e se beneficiar também. São melhorias do processo que a gente está estudando (REPRESENTANTE DA SEE).

No caso, houve um prejuízo para a escola e o “erro” foi descoberto com facilidade. Contudo, na tentativa de alcançar o resultado a todo o custo, a equipe gestora poderá lançar mão de recursos que fabricarão um resultado não condizente com a realidade. E a equipe que analisa as situações específicas das escolas não consegue observar todas por ser uma equipe pequena e que tem de fazer tudo em um curto prazo.

Sobre isso o representante da SEE relata “Uma etapa do programa que a gente precisa analisar mais é uma melhoria de sistema de acompanhamento porque a quantidade de escolas é muito grande e humanamente fica muito difícil a gente analisar todas as escolas. A gente reconhece que tem uma sobrecarga de trabalho” (REPRESENTANTE DA SEE). Nesse sentido, a sobrecarga de trabalho atinge aos diretores e a equipe de monitoramento das ações.

Nessa arquitetura de reconfiguração do serviço público, as fabricações podem funcionar como forma de resistência (sobrevivencialismo – BALL 2001). Troca um “[...]”

exercício político coletivo para um diferente caminho, isto é, por meio da noção do cuidado de si” (HOSTINS; ROCHADEL, 2019, p. 80). Nesse caso, o diretor poderia desenvolver uma ação mais pragmática a fim de alcançar resultados da política. Nesse caso, a própria questão ética estaria em jogo, uma vez que permitiria ao diretor avaliado responder às políticas para ele desenvolvidas, mas com um recurso antiético de fabricação de resultados.

Assim, o diretor parte de uma lógica em que só ele é responsabilizado pelos resultados educacionais e para atingir a meta a ele imposta. O diretor “[...] interpreta, adapta e transforma as políticas por meio da lente de seus valores, conhecimentos preexistentes e práticas” (HOSTINS; ROCHADEL, 2019, p. 79).

Nessa mudança de mentalidade, há uma resignificação também das relações com as organizações de lutas coletivas, conforme aponta Ball (2001, p.109): “Aumento da individuação e destruição da solidariedade baseada numa identidade comum, na filiação sindical e institucional”. Assim, para compreender essa relação foi perguntado nas entrevistas sobre o relacionamento dos diretores com o sindicato.

A diretora da escola A aponta

As pessoas têm uma resistência muito grande a até sindicalizar-se. Pra você ter ideia, eu acredito que aqui nós só temos três ou quatro filiados, dentre eles, eu. A participação é muito aquém. Eu não vejo participação. É estranho a gestora estar lá, participando de um movimento sindical. As pessoas do sindicato chegam aqui com um pé atrás com a diretora da escola. Existe uma barreira, mas quando eles percebem que eu sou uma das poucas que sou filiada, que dou apoio que acolho quando chegam, eles acham estranho. A relação maior, mais intensa sempre foi com o professor. Essa relação não flui com tanta tranquilidade com a pessoa do gestor. Mas não é só o gestor não. Talvez o gestor se manifeste, mas o professorado tece uma crítica muito grande ao sindicato como se o sindicato fosse responsável por lutar por seus direitos e não cumpre seu papel. Eles não veem que o sindicato é a categoria e que se a pessoa está insatisfeita, por que não tá lá pra lutar?

As pessoas não acompanham muito as ações e não sabem da história, das conquistas sindicais. Falta haver uma comunicação melhor do profissional com o funcionamento do sindicato. Criar essa cultura de que sindicato somos todos nós (DIRETORA ESCOLA A).

O diretor da escola B complementa

Eu já fui bem ativo com relação ao sindicato. Participei em 2007 de uma grande greve, mas já de algum tempo eu nós começamos a nos ... eu digo assim, não só eu, mas muita gente do meu meio, começamos a nos afastar do movimento porque a gente via que na realidade a gente não via que o sindicato estava lutando por uma causa nossa, a gente via muita gente lutando por causas pessoais. Em 2011, quando eu fui para o integral, me dessindicalizei por conta dessas situações, na época o

pessoal do sindicato dizia que era contra as escolas integrais e a gente foi se afastando. Quando eles viram que as integrais cresceram muito começaram a abraçar as escolas integrais. Me afastei totalmente do sindicato mesmo sabendo que sindicato é fundamental, é extremamente importante. Mas hoje eu vejo o sindicato muito corrompido (DIRETOR ESCOLA B).

As falas dos diretores revelam duas opiniões divergentes quanto a satisfação acerca do papel e atuação do sindicato. A diretora da escola A é sindicalizada, mas não é atuante como gostaria. Ela fala das críticas do professorado ao movimento sindical. Por outro lado, o diretor da escola B desfilou-se do sindicato por divergências com o movimento. Contudo, ambos reconhecem a importância e necessidade de fortalecer esse tipo de associação.

A representante do sindicato fala do relacionamento com os diretores escolares em geral e reconhece o diálogo com essa categoria e com a SEE.

A gente chama e dialoga. A muitas escolas, a gente também consegue ir, mas tem sempre aqueles que são temerosos, ficam com medo de falar com a gente, por causa das cobranças. Mas de uma forma geral, o diálogo entre o sindicato e a própria secretaria acontece. A gente é respeitado e a gente também respeita. Agora os encaminhamentos nem sempre são os que a gente deseja, né? Tem mesa de negociação... o diálogo existe.

Muitas vezes tem coisas que a gente dialoga nas mesas de negociações com o secretário e equipe e que os gestores não querem cumprir. Aí a gente diz, “mas que coisa! A gente consegue dialogar com a secretaria, eles aceitam as propostas que a gente leva e os diretores ficam com medo”. Mas eles não têm culpa. É a pressão que eles recebem também, né? (REPRESENTANTE DO SINDICATO).

Mas reconhece, também, problemas no relacionamento com alguns diretores:

Como se o sindicato fosse inimigo, né. Na verdade, aqui somos o sindicato dos trabalhadores e das trabalhadoras em educação. Nem é só de professor, nem é só de administrativos, representamos todo mundo. Agora como a gente faz mobilização nas escolas, a gente chama os trabalhadores, faz atividades... há uma cadeia de pressões. Acho que eles sentem a pressão por resultados e aí quando um trabalhador vai participar de uma atividade sindical, eles acham que está deixando de trabalhar. Alguns, acho que por falta de conhecimento, não percebem que a gente é parceiro, não é inimigo (REPRESENTANTE DO SINDICATO).

A deterioração da relação entre sindicatos ou associações e seus componentes, especialmente, aqueles que assumem cargos de liderança como os diretores escolares é um componente da reforma de gestão tendo por base políticas gerencialista e a perspectiva da formação de uma civilização comercial, conforme aponta Ball (2014, p. 69)

Valores profissionais coletivos são substituídos por valores comerciais e professores são despojados de sua expertise e julgamento. Interesses coletivos são substituídos por relações de competição e tornam-se cada vez mais difícil mobilizar trabalhadores em torno de questões de importância geral para o sistema educacional como um todo.

Esse é um dos pontos importantes da análise de política em que se percebe que as políticas gerencialistas alteram as subjetividades dos profissionais fazendo com que se crie um novo ambiente moral baseado na competição e no individualismo.

Essa relação dos sujeitos enquanto categoria de trabalhador em educação é importante ser compreendida para que se possam perceber as possíveis resistências e a atuação dos sujeitos na construção de um modelo de gestão que tem por base uma nova configuração de trabalhador a qual se encontra modelada por um padrão de mercado.

5.3 Discutindo a eficácia da política de eficiência gerencial

Este item compõe a discussão da política no contexto da prática ao abordar os efeitos e resultados da política analisada. Para se alcançar o objetivo dessa seção, faz-se conveniente retomar os conceitos de eficiência e eficácia discutidos na seção 2 deste trabalho. Assim, ao falar sobre eficiência tomar-se-á o conceito de procedimento correto para se obter o resultado (CASTRO, 2006; GABARDO, 2017), enquanto a eficácia diz respeito à obtenção do resultado efetivamente. Assim, ao se analisar a política que abrange o Índice de Eficiência Gerencial – IEG, e ao compreender o seu foco na redução de custos relacionada à adequação da carga horária contratada à quantidade de aulas disponíveis, prioritariamente, convém se indagar: a política alcançou o resultado proposto? Que evidências demonstram isso? Há a possibilidade de a política ter sido eficiente, mas não eficaz? E mais, quais melhorias a política em análise trouxe para os profissionais de educação e para os estudantes em geral?

De acordo com Moura Júnior; Andrade Júnior (2017, p.5) “Lançar mão de sistemas de remuneração variável pode trazer oportunidades de avançar na gestão escolar e ao mesmo tempo obter resultados diretamente proporcionais aos recursos aplicados pelo poder público”. Dessa forma, o IEG aposta na flexibilidade da remuneração dos gestores em um

cenário onde os recursos são cada vez mais escassos, tendo em vista melhorar a gestão gastando menos recursos.

Nesse sentido, o IEG se apresenta como o aprofundamento das ações de redimensionamento que já vinham sendo postas em prática desde o ano de 2015 com a criação do Dimensionamento e Adequação de Quantitativo de Professores (DAQP) que tinha como foco a adequação da quantidade de professores da rede estadual a partir da carga horária planejada, atribuída e contratada.

O representante da SEE aponta como foi esse momento:

O DAQP foi uma etapa anterior à implementação do programa. Antes de ter o AEG foi feito o diagnóstico de cima pra baixo. A gente aqui da secretaria enxergava a escola com o quantitativo de professores, pedia pra devolver e não era tão eficiente, não era muito o que a gente esperava. Aí qual é a grande sacada disso? É colocar isso na mão do diretor da escola, o diretor tem uma meta de eficiência pra se atingir dentro da escola e se atingir é gratificado por isso (REPRESENTANTE DA SEE).

Dessa forma, para se obter o sucesso, a grande novidade foi envolver e gratificar o diretor escolar. Esse agente público passa a fazer o gerenciamento de baixo para cima, enquanto a SEE gerencia de cima para baixo. Tal ação é típica do gerencialismo, como aponta Ball (2012, p. 38) “O gerencialismo trabalha para incutir performatividade na alma do funcionário, isto tem sido o principal meio pelo qual a estrutura e cultura dos serviços públicos são reformulados”. Ele tem sido o mecanismo chave para a reforma política e reengenharia cultural do setor público.

Como efeito da política em análise, ação dos gestores resultou em uma economia significativa, segundo o representante da SEE:

O primeiro momento do programa foi um resultado surpreendente. A economia que gerou para o estado foi muito alta, suficiente para se bancar as gratificações de todo mundo, criar novos cargos de gratificações, educador de apoio, por exemplo, que não recebia gratificação alguma. O analista educacional, mesmo sem ser da equipe gestora passou a receber em 2019 (REPRESENTANTE DA SEE).

A fala do representante da SEE, um dos responsáveis direto pela aferição do IEG, aponta para um dos resultados da política, a remuneração da equipe gestora, mesmo que os dados específicos dessa política não sejam divulgados pela Secretaria de Educação e Esportes.

Contudo, ao analisar o período anterior à implementação do IEG que compreende julho de 2015 a dezembro de 2016, Moura Júnior; Andrade Júnior (2017)¹⁰, em estudo intitulado “Valorização dos profissionais da gestão escolar através da otimização dos recursos humanos: o caso de Pernambuco” indicam que a economia de recurso de pagamento de pessoal na SEE foi de um montante de R\$ 333,7 milhões no período de 18 meses, o que corresponde a uma média de R\$ 18,5 milhões ao mês.

Os referidos autores analisam a verba 890 que corresponde à soma da remuneração dos servidores com o expurgo de variáveis que afetariam a comparabilidade da informação como reajustes, bonificações e profissionais que entraram e saíram em curto espaço de tempo. Por isso os autores apontam a margem de 10% de desvio no resultado da análise. Eles observam a redução no quantitativo de profissionais da educação no período. Em julho de 2015 havia 47.744 servidores e em dezembro de 2016 existiam 43.200 profissionais, uma redução de 4.544 servidores, de acordo com dados publicados no estudo supracitado.

No entanto, os próprios autores em slide produzido para reunião de diretores escolares apontam outro quantitativo de profissionais da educação:

Figura 11 – Slide 10 – reunião de diretores 2016



Fonte: Slide de reunião dos diretores GRE Mata Norte (2016)

¹⁰ Os autores são Secretário Executivo de Administração e Finanças/ Secretário Executivo de Planejamento e Coordenação da Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco, respectivamente.

De acordo com a figura 11 em 2015 havia 39.559 profissionais de educação e em 2016 o número era de 37.152 servidores. Nesse caso a redução seria de 2.407 profissionais.

Esses dados, mesmos discordantes no quantitativo, apontaram para uma redução de pessoal, por isso são importantes a considerar, pois antecedem a implantação da política de eficiência gerencial e podem indicar que a diminuição de profissionais pode estar ligada a outros fatores alheios à política do IEG.

Como a SEE não divulgou os dados sobre a economia específica com a atuação da política do IEG, não obstante os reiterados pedidos feitos aos responsáveis pelo programa, foi necessário realizar uma busca no site do Portal da Transparência de Pernambuco. Os resultados de quantitativo de pessoal da educação apresentam os servidores efetivos e os contratos por tempo determinado (CTD).

O período de 2017 a 2019, que compreende a implementação do IEG pode assim ser apresentado.

Quadro 16 - Quantitativo de servidores efetivos e CTD educação de Pernambuco 2017 - 2019

ANO 2017		
Servidores efetivos	27.282	Total: 44.527
Servidores CTD	17.245	
ANO 2018		
Servidores efetivos	25.211	Total: 40.891
Servidores CTD	15.680	
ANO 2019		
Servidores efetivos	24.737	Total: 40.124
Servidores CTD	15.387	

Fonte: Portal da transparência de Pernambuco

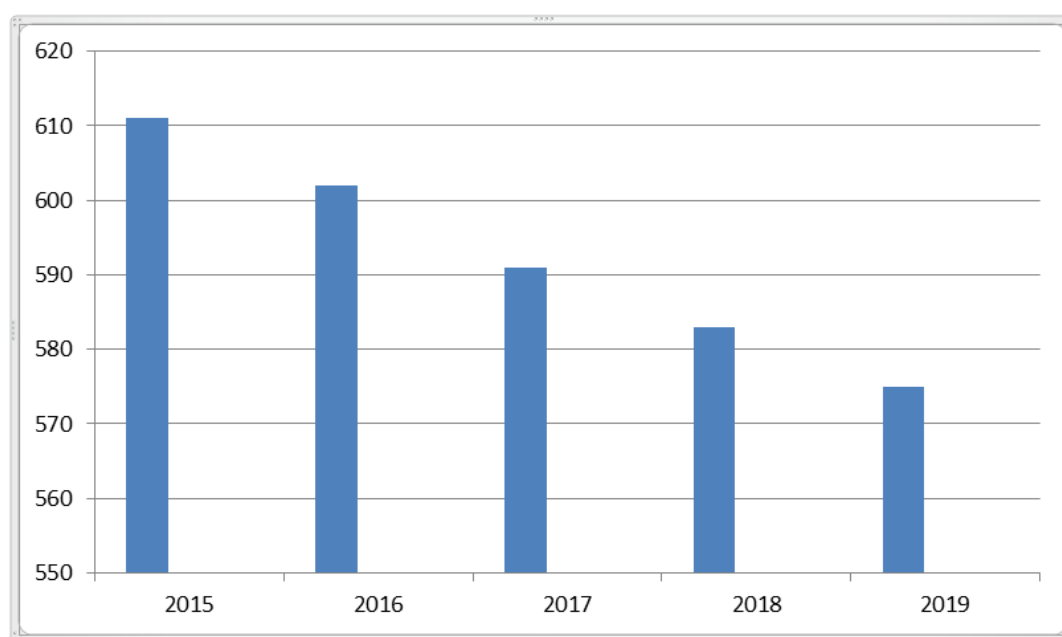
De acordo com o quadro em tela, com informações do Portal da Transparência de Pernambuco, o quantitativo de servidores ativos efetivos e com contratos temporários apresenta uma redução significativa nos três anos que compreendem a pesquisa. A redução do ano 2017 para 2018 foi de 3.636 profissionais e de 2018 para 2019 foi de 767 servidores, totalizando nos três anos computados 4.403 pessoas a menos.

Essa redução ocorreu mesmo com a adição de 3.600 novos professores efetivados pelo concurso público homologado em 2016. Importante ressaltar que nesse período a saída

de profissionais para aposentadoria foi de 492 servidores, de acordo com o portal da transparência, aumentando de 35.131 em 2017 para 35.623 em 2019.

Nesse cenário, também houve redução no número de matrículas na rede estadual, no período que compreende esse estudo, conforme aponta o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira – INEP:

Gráfico 3 - Matrículas na rede pública estadual de Pernambuco – 2015 a 2019



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira – INEP

O gráfico 3 mostra uma considerável diminuição no número de matrículas na rede pública estadual de Pernambuco no período de 2015 a 2019. As matrículas na rede em 2015 importavam em 611.860 estudantes e em 2019 perfaziam um total de 575.604 alunos, resultando em uma diminuição de 36.256 discentes na rede estadual. Essa redução de estudantes pode ser um dos fatores que contribuíram para a diminuição no número de docentes, nesse período, aliada à ação dos diretores em realizar a eficiência operacional e enxugar os seus quadros de professores.

Além da adequação de professores à carga horária disponível na escola, a Secretaria de Educação e Esportes apresenta outros resultados, a saber:

1. Recomposição de 130 Diretores Adjuntos;
2. Recomposição de 633 Educadores de Apoio;
3. Criação do cargo de 367 Assistentes de Gestão para escolas integrais;
4. Adicional de Eficiência Gerencial para 4.111 servidores (SEE, SLIDE 2018).

Os resultados supracitados foram disponibilizados nas reuniões de diretores da rede estadual de educação. Embora a SEE não apresente a economia feita com o IEG, o representante da SEE argumentam que, com a economia gerada, foi possível pagar as gratificações, criar novos cargos e investir nas escolas de tempo integral.

A SEE também aponta ganhos pedagógicos com a política adotada:

Melhoria do planejamento, organização e informações da rede (enturmação, atribuição de aulas, lacunas; Motivação das equipes gestoras e maior atratividade para as funções; Maior acompanhamento pedagógico com a recomposição de Educadores de Apoio; Equilíbrio para nomeação de novos professores. (SEE, SLIDE 2018).

Assim, além de uma redução de despesas com os profissionais a SEE vislumbra a melhoria do acompanhamento pedagógico, sobretudo, as recomposição da equipe gestora e como eles denominam “fortalecimento da gestão escolar”.

Tal ação possibilita também, segundo Moura Júnior; Andrade Júnior (2017) uma melhor alocação de recursos em relação aos estudantes, pois com turmas maiores e sem desperdícios de espaços em salas há a necessidade de menos salas em cada escola e um planejamento mais realista com relação às necessidades de mobiliários, iluminação, limpeza e outros gastos ainda não contabilizados.

A redução de gastos destacada pela SEE é tema da reflexão da representante do sindicato. Para ela,

A secretaria fala de despesa com pessoal. Pra gente que está aqui no sindicato, a gente não vê como despesa, a gente vê investimento na educação. A gente vê a educação com necessidade de investimento. Não é uma mercadoria. A gente precisa investir mais na educação. A gente precisa de valorização profissional. Pra isso tem que tem condições de trabalho, formação e salário. Para que a educação melhore, a gente precisa disso. Precisa de investimento, principalmente nas pessoas (REPRESENTANTE DO SINDICATO).

A sindicalista destaca a importância do investimento em pessoal para melhorar a qualidade educacional. Valorização dos profissionais contemplando aspectos financeiros, formativos e de condições de trabalho. A entrevistada aponta os resultados esperados para a educação pernambucana:

Que resultado a gente deseja? Isso vem do projeto político e de sociedade. O que a gente quer de resultado? Porque se é um resultado para o mercado, aí com essa pressão todinha, eles estão alcançando o que desejam, mas o projeto que a gente quer é uma sociedade igualitária, mais justa, de mais oportunidades. Então, pra isso aí eu acho que a pressão não é uma coisa boa. Os números não vão resolver, o que resolve é a construção coletiva, é a democracia, o diálogo, a participação da comunidade (REPRESENTANTE DO SINDICATO).

A opinião da representante do sindicato acerca dos resultados contempla uma visão de educação em que o estudante é visto como um todo formativo, o qual exige da escola uma formação integral que permita o seu pleno desenvolvimento e as capacidades para atuação na sociedade para além do mercado.

Nesse cenário, Pernambuco avançou nos resultados de avaliação externa, melhorias na estrutura da rede pública de educação e na “eficiência gerencial”, contudo, os processos de gestão democrática carecem de mais cuidados por parte dos que pensam e dos que atuam a política de gestão da educação para que o estado se consolide no caminho do desenvolvimento sustentável que valoriza a vivência de processos democráticos em todos os espaços da escola.

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa examinou a gestão da educação pública estadual de Pernambuco e seus instrumentos de responsabilização do diretor escolar, sob a ótica da eficiência gerencial focada na promoção de um modelo de gestão em que a performatividade suplanta a gestão democrática.

Inicialmente, foi apresentado o percurso teórico-metodológico da pesquisa por intermédio de um breve panorama do campo das políticas educacionais e as contribuições dos estudos do ciclo de políticas desenvolvido por Stephen Ball e seus colaboradores. Nessa discussão foram abordados os cinco contextos que envolvem o ciclo de políticas (contexto da influência; contexto da produção de textos; contexto da prática; contexto dos resultados e o contexto da estratégia política) bem como conceitos trabalhados pelo ciclo como as redes de políticas, as tecnologias de política (forma de mercado; gerencialismo e performatividade) e a atuação da política (tradução e interpretação).

A discussão teórico-epistemológica e metodológica propiciou o delineamento de duas categorias de análise predominantemente presentes na pesquisa: a gestão escolar e o princípio da eficiência abordando as (in)compatibilidades entre gestão democrática e eficiência gerencial. Por fim, foi detalhado o campo empírico da pesquisa, a GRE Mata Norte e duas escolas pertencentes à referida regional, onde foi possível aprofundar as observações da política no contexto da prática da atuação da política em análise.

Na seção posterior foi discutido como as diretrizes políticas globais mantêm relações com as políticas locais sendo modeladoras das micro políticas. Essa seção abordou como políticas gerencialistas globais contribuíram para modelar a gestão do estado de Pernambuco na atualidade. Nesse item, deu-se destaque à política de gestão para resultados, sua implantação, sua consolidação e aprofundamento. Assim as relações políticas globais e locais, conduzidas por interesses da competitividade econômica na formação de uma sociedade regida pelas leis de mercado, com convergências de políticas apontando para o “fim da política” em favor da criação de um “MacMundo” (BALL, 2001). Essa homogeneização do empreendimento político/econômico fomenta o surgimento de um novo paradigma de gestão pública em que as tecnologias de políticas geram uma nova regulação social, a nível macro, e produz novas subjetividades dos trabalhadores, a nível micro.

Seguindo esse entendimento, o Brasil vem realizando uma profunda reforma de gestão desde a década de 1990 adotando orientações de organismos multilaterais, combinando com modelos de gestão gerencialistas. Assim, apesar da alternância de partidos políticos no Governo Federal, as políticas de cunho neoliberais têm se aprofundado por meio da privatização, concessão, terceirização e ajustamento dos serviços públicos aos moldes de mercado. O estado de Pernambuco tem seguido as orientações político/econômicas desse modelo e aplicado técnicas gerencialistas em todos os seus setores, inclusive o da educação, criando o modelo de gestão para resultados, sob influência do Banco Mundial.

A presença do Banco Mundial na gestão em Pernambuco é notada pela quantidade de citações de reuniões e eventos com agentes da instituição no Diário Oficial do Estado e nos elogios aos resultados e ações de Pernambuco em publicações do Banco Mundial. Nesse cenário, discute-se a gestão da educação em Pernambuco sob o viés da política de resultados, centrada na responsabilização docente e suas implicações para a formação de um cidadão cliente, em detrimento de uma formação para a cidadania e a democracia.

Pernambuco ao adotar a gestão para resultados, como único meio possível de gestão, desconsidera as diversas dimensões da formação humana e do pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, conforme preconiza a LDB.

No modelo adotado para gerir a educação em Pernambuco, a gestão democrática é colocada em segundo plano, o que importa é atingir a meta (IDEPE/IDEB). Nesse sentido, a eficiência gerencial desponta como o estreitamento da responsabilização dos docentes, em especial, a pessoa do diretor escolar.

Sobre a eficiência gerencial, a quarta seção deste trabalho aponta processos de interpretação e tradução da política no estado de Pernambuco, seus predecessores e suas mudanças ao longo no período de 2016 a 2019. Essa seção foi construída a partir da análise de documentos produzidos no estado e de artefatos que traduzem a política para os gestores das escolas estaduais e por estes para os seus comandados. Os documentos analisados conceituam a eficiência gerencial, explicitam sua concepção de gestão e definem regras e quem tem direito a receber o Adicional de Eficiência Gerencial – AEG, caso tenha atingido o índice.

O Índice de Eficiência Gerencial - IEG é composto de três indicadores (eficiência operacional, eficiência na prestação de contas e eficiência no registro de informações

gerenciais). Contudo, a eficiência operacional, que consiste em enxugar o quadro de funcionários da educação, é considerado o principal indicador, correspondendo a 80% da avaliação, conforme o Decreto nº 46.958/2018, que dispõe sobre as metas, os critérios de apuração e os indicadores do IEG. Assim, o diretor pode atingir a meta mesmo sem atender efetivamente aos outros indicadores.

Na análise do processo de interpretação e tradução da política os slides das reuniões de diretores escolares da GRE Mata Norte foi possível perceber que estes se constituem importantes artefatos para fazer a política ser compreendida pelo público alvo, os diretores. Constitui-se também um elemento crucial para criar a ambiência para o convencimento deste público, que precisa estar motivado para poder atuar e significar ou ressignificar a política no contexto da prática.

Em relação ao atingimento do Índice de Eficiência Gerencial, 100% das escolas estaduais de Pernambuco o atingiram nos anos de 2017 e 2018, que consistia na apuração do índice de eficiência operacional (adequação do quadro de professores à carga horária disponível na escola) e todas fizeram jus ao recebimento do bônus da eficiência gerencial. Esse resultado demonstra que a referida política alcançou o resultado pretendido pelos seus idealizadores e superou as resistências dos diretores.

Em 2019, com a adição de mais dois indicadores de aferição (prestação de contas e informações gerenciais), algumas escolas não atingiram a meta, conforme está publicado na página da SEE na internet. Em média, 11 escolas no estado não atingiram o índice, mês a mês. Esse não atingimento representa um pequeno número de escolas da rede estadual, um pouco mais de 1%, o que sinaliza que a proposta da política de eficiência foi eficaz em atingir o seu público alvo, traduzindo para o contexto da prática o ajustamento das despesas educacionais, tendo os diretores como vetores dessa ação.

A última seção desse estudo teve como objetivo desvendar as condições de trabalho no contexto da prática da atuação da política. Sendo assim, foram ouvidas vozes que dizem respeito à atuação da política de eficiência gerencial. Como instrumentos de coletas de dados foram usados o questionário (com perguntas abertas e fechadas) a 32 diretores que compõem as escolas da GRE Mata Norte (representando todos os municípios que compõem esta regional) e foram entrevistados dois diretores escolares, um representante da Secretaria de Educação e Esportes - SEE e um representante do Sindicato de Trabalhadores da Educação

de Pernambuco – SINTEPE. O questionário objetivou ampliar a discussão do tema com mais participantes no intuito de compreender as estratégias, as dificuldades e o envolvimento com a política em estudo e as entrevistas objetivaram aprofundar o tema em discussão.

A partir das entrevistas foi possível descobrir que há escolas que não conseguem atingir a meta por motivo alheio à sua vontade como, por exemplo, a matriz curricular não estar inserida no Sistema de Informações Educacionais de Pernambuco – SIEPE. Essa ação não depende da escola, mas é atribuição da SEE. Nesse caso, mesmo que a escola siga os indicadores e atenda a maioria, pode não receber o bônus por não conseguir inserir uma informação crucial para seu atingimento.

Foi possível, ainda, perceber dificuldades como falta de pessoal para realização dos diversos trabalhos da nova burocracia virtual, fazendo com que os diretores acumulem trabalho e se sintam sobrecarregados; problemas de rede de internet, algo muito contraditório para uma política que possui no sistema remoto o “coração da escola”, uma vez que as informações gerenciais são fornecidas por essa via; divulgação de resultados levando as equipes gestoras a uma exposição constrangedora na qual o gestor e seus liderados podem ser julgados como incompetentes e a escola como ineficiente.

Contudo, as entrevistas também forneceram percepções muito satisfatórias acerca da política como a descentralização das atividades da equipe gestora, fazendo com que todos trabalhem tendo em vista o ajustamento de conduta da equipe; a compensação da desvalorização da gratificação de representação de gestores escolares com o pagamento do adicional de eficiência gerencial; maior cuidado com as prestações de contas da escola e as formações fornecidas pela GRE para os diretores; a extensão da gratificação para os Educadores de Apoio e Analistas Educacionais que são importantes na condução das diretrizes pedagógicas das escolas.

As entrevistas possibilitaram depreender a “grande sacada” da política de eficiência gerencial: colocar nas mãos do diretor a tarefa de efetivar ações internas que contribuem com a política de ajustamento fiscal ao qual o estado sempre tentou de cima para baixo. Mas, o gestor não está só nessa tarefa. Dispõe de colaboradores (Secretário, Educador de Apoio, Analista Educacional, Adjunto e Assistente de Gestão) que o ajudam a manter os olhos nas metas e, ao mesmo tempo, o vigiam para o caso de ele não se esforçar o bastante

para atingir os indicadores, uma vez que se o diretor falhar, todos ficam sem receber o adicional.

A análise dos dados mostrou que houve a influência de organismos internacionais, como o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), que balizam as políticas de cunho gerencialistas no estado de Pernambuco há um bom tempo. Sua interferência, pode ser um elemento forte de indução de política ao agente público.

Algumas vozes como a do BIRD, a dos legisladores são ouvidas, enquanto a voz dos sindicatos como o SINTEPE é silenciada ou ignorada e as resistências dos diretores, agentes/executores da política são dirimidas. No entanto, como os diretores atuam a política à luz de suas lentes de valores, a política pode ser transformada e fabricações de resultados podem surgir. Essa é uma preocupação do ente estatal, coibir fraudes que são possíveis no âmbito da atuação da política.

Nessa perspectiva de atuação política, a pesquisa analisou o contexto de duas escolas da rede estadual. A escola A foi criada dentro do Programa de Educação Integral - PEI e sempre figurou entre as escolas de melhores notas nas avaliações externas, enquanto a escola B tem passado por diversas reformulações em sua estrutura organizacional (ex Ceru, ex escola regular e atualmente integrada ao PEI), vivenciando um período de transição, mas apresentando baixos índices nas avaliações externas.

As duas escolas possuem conjunturas diferentes em relação aos contextos situados (história, perfil estudantil), ao contexto material (infraestrutura), ao contexto externo (parcerias, participação dos pais) e à cultura profissional. No entanto, em relação à política de eficiência gerencial, ambas atuaram de forma muito semelhante e não tiveram dificuldades em traduzir a política em atuações no contexto da prática, tendo, inclusive, obtido os mesmos resultados favoráveis.

Pode-se afirmar que os objetivos propostos para essa pesquisa foram atingidos. Nela foi possível analisar o IEG como um mecanismo de responsabilização verticalizada do diretor escolar e sua influência na promoção de um modelo de gestão da educação de Pernambuco. A análise documental forneceu elementos capazes de caracterizar os instrumentos de responsabilização dos diretores escolares em relação ao IEG, realizar um mapeamento do contexto de influência, de produção de textos e atuação da política. A análise das entrevistas e a observação sistemática realizada em duas escolas e na sede da GRE Mata

Norte permitiram compreender as condições de trabalho e o contexto da prática dos diretores envolvidos na política de eficiência gerencial.

Ademais, a pesquisa apontou uma escola cada vez mais empresarial (menos custo e mais eficiência) e menos democrática. Isso ocorre devido à própria concepção de gestão defendida pelo modelo, no qual a democracia não é essencial. Nessa modelagem se busca a todo o custo o resultado e não o processo. Assim, o mercado modela um gestor à luz de sua concepção gestora mais preocupada com os efeitos numéricos do que com o processo democrático, dialógico.

Mas a eficiência gerencial foi eficaz ao longo de seus 3 anos de existência? Os propositores da política afirmam que sim. Com ela foi possível obter alguns ganhos como a redução da despesa com profissionais da educação; melhor acompanhamento pedagógico com a recomposição da equipe gestora; um planejamento mais realista de turmas, mobiliários e serviços; maior motivação dos gestores.

Entretanto, falta à SEE maior transparência na divulgação dos benefícios advindos da política em questão, uma vez que, mesmo tendo sido indagada diversas vezes, não divulgou dados que comprovem a redução de gastos por meio da eficiência gerencial. E, ao adotar o critério de diminuição de profissionais na área da educação, pode estar desconsiderando que o número de matrículas da rede estadual diminuiu consideravelmente no período de implantação e vivência da referida política.

Assim, se considerar que as escolas passaram a ter um caminho para o ajustamento de sua atuação gerencial por meio dessa política e os diretores aderiram massivamente a ela, pode-se afirmar que a política é eficiente e eficaz; se considerar os resultados financeiros advindos de uma possível economia gerada pelas ações da eficiência gerencial, não se pode afirmar sua eficácia, uma vez que o estado não divulga esses dados; se considerar que a escola por meio da política de resultados tem sua identidade cada vez mais regulada pelo modelo de mercado, transformando assim as subjetividades dos diretores e os sobrecarregando por meio de uma nova burocracia virtual, pode-se cogitar que a referida política não foi capaz de tornar uma escola mais humanizada, porque nessa reconfiguração do éthos do servidor público sobressai o desgaste dos regimes ético-profissionais e do movimentos participativos em prol de uma escola voltada para a competição, comparação e performatividade.

Portanto, o fortalecimento da gestão por intermédio do índice de eficiência gestora e do bônus de eficiência gerencial, constitui-se como o caminho para a responsabilização do diretor e sua equipe. No mês em que o diretor “é eficiente”, ganha bônus. Tal ação tem modelado um tipo de profissional performático em que o gestor é o herói cultural de um paradigma atrelado à cultura mercadológica.

Para tal, lança-se mão de tecnologias de políticas em que a autenticidade é substituída pela plasticidade. Nesse cenário, há uma tensão estrutural e individual marcada por julgamentos em face da performance organizacional, podendo contribuir para uma marginalização do aspecto democrático, pois não há espaço e tempo para as instâncias de participação. Os diretores precisam se desdobrar para liderar a equipe para cumprir metas sobre as quais nunca foram convidados a opinar, mas são pactuadas verticalmente. Esse modelo atua em prol da sociedade de mercado em que a educação é um serviço no interior do livre mercado. A educação é isolada de seus vínculos sociais e passa a ser vista apenas como uma questão econômica e de gestão.

7 - REFERÊNCIAS

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de Estado**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

AMARAL, Nelson Antônio do. **Uma análise do documento “Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Disponível em <https://avaliacaoeducacional.files.wordpress.com/2017//analise-critica-bm-2017.pdf>. Acesso em 04 de abril de 2018.

ANDERSON, Gary. Privatizando subjetividades: como a Nova Gestão Pública (NGP) está criando o “novo” profissional da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Goiânia, v. 33. n. 3, p.561 – 591. Set./dez. 2017.

ARAÚJO, Suêlde de; CASTRO, Alda Duarte Araújo. Gestão educativa gerencial: superação do modelo burocrático? **Revista de Avaliação e Política Pública da Educação**. Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, p. 81-106, jan./mar. 2011. Disponível em <http://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/ensaio>. Acesso em 30 de março de 2019.

APPLE, Michael W. **Educando à direita: mercados, padrões, Deus e desigualdade**. São Paulo: Cortez/ Instituto Paulo Freire, 2003.

ARAGÃO, Wilson Honorato; SOUSA JÚNIOR, Luiz de; DANTAS, Éder da Silva (org). **Reflexões sobre gestão escolar democrática e política educacional: em busca de uma escola pública de qualidade**. Curitiba: Appris, 2019.

BALL, Stephen J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico social: uma revisão pessoal das políticas educativas. In. BALL, S. MAINARDES, J. **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. [Entrevista concedida a] AVELAR, Marina. Uma análise de sua contribuição para a pesquisa em política educacional. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, vol. 24, n. 24 p. 1-15. Fevereiro de 2016.

_____. Diretrizes políticas globais e relações locais em educação. **Revista Currículo sem Fronteiras**, v.1, n. 2, p. 99 – 116. Julho/dez, 2001. Disponível em <https://www.curriculosemfronteiras.org/ficha.htm>. Acesso em 12 de setembro de 2018.

_____. **Educação Global S.A.: novas redes políticas e o imaginário neoliberal**. Ponta Grossa – PR: UEPG, 2014.

_____. Performatividades e fabricações na economia educacional: rumo a uma sociedade performativa. **Revista Educação e Realidade**, Porto Alegre – RS. vol. 35, n 02, p. 37-55. Maio/ago., 2010. Disponível em http://www.ufrgs.br/edu_realidade. Acesso em 12 de setembro de 2018.

_____. [Entrevista concedida a] ROSA, Sanny Silva da. Entrevista com Stephen J. Ball Privatizações da educação e novas subjetividades: contornos e desdobramentos das políticas (pós) neoliberais. **Revista Brasileira de Educação**. v. 18 n. 53. Abr./jun. 2013. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782013000200012. Acesso em 02 de março de 2016.

_____. Reforma educacional como barbárie social: economismo e o fim da autenticidade. **Revista Práxis Educativa**, v.7 n.01. p. 35 – 52. Jan./jun. 2012. Disponível em <https://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>. Acesso em 24 de janeiro de 2018.

_____. Performatividade, privatização e o pós-Estado do Bem-Estar. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid. Acesso em 03 de março de 2017.

_____. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 15, n. 2, p. 3-23, 2002. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_9702201200040000200002&lng=pt . Acesso em 03 de março de 2017.

BALL, Stephen J.; MAGUIRE, Meg; BRAUN, Annette. **Como as escolas fazem as políticas**: atuação em escolas secundárias. Ponta Grossa – PR: UEPG, 2016.

BOWE, Richard; BALL, Stephen. J.; GOLD, Anne. **Reformar a educação e mudar as escolas**: estudo de caso e sociologia política. Londres e Nova Iorque, 1992.

BALL, S. J. **Education reform: a critical and post structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: edições 70, 2011.

BOLSANELLO, Maria Augusta. Darwinismo social, eugenia e racismo “científico”: sua repercussão na sociedade e na educação brasileiras. **Revista Educar**, Curitiba, n. 12, p. 153-165. 1996. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602017000200317&lng=en&nrm=iso. Acesso em 12 de abril de 2019.

BORGES, Maria Creusa de Araújo. A visão de educação superior do Banco Mundial: recomendações para a formulação de políticas educativas na América Latina. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Recife – PE, vol. 26, n. 02, p. 367 – 375, maio/ago. 2010. Disponível em <http://www.anpae.org.br/website/publicacoes/revista-da-anpae>. Acesso em 18 de maio de 2017.

_____. Regulação da educação superior brasileira: a Lei de Inovação Tecnológica e da Parceria Público-Privada. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, vol.41, n.4, p.961-973. 2015. Disponível em <http://www.educacaoepesquisa.fe.usp.br>. Acesso em 18 de maio de 2017.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 30 de junho de 2014.

____ **Constituição (1988). CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.** Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 30 de junho de 2014.

____ **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19, DE 1998/Reforma Administrativa (1998).** Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-norma-pl.html>. Acesso em 30 de junho de 2018.

____ **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 30 de junho de 2014.

____ **Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014.** Aprova o PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 30 de junho de 2014.

____ **Lei Nº 9637 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 – DF, 16 de maio de 1998. Disponível em <https://e-diariooficial.com/dou-diario-oficial-da-uniao>. Acesso em 22 de maio de 2017.

____ **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 e institui e disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília – DF, 24 de março de 1999. Disponível em <https://e-diariooficial.com/dou-diario-oficial-da-uniao>. Acesso em 22 de maio de 2017.

____ **Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez 2004. Disponível em <https://e-diariooficial.com/dou-diario-oficial-da-uniao>. Acesso em 22 de maio de 2017.

____ **Proposta de Emenda a Constituição nº 55 de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 dez 2016. Disponível em <https://e-diariooficial.com/dou-diario-oficial-da-uniao>. Acesso em 22 de maio de 2017.

CASTRO, Rodrigo Batista de. Eficácia, Eficiência e Efetividade na administração pública. **30º Encontro da ANPAD.** Salvador, 2006. Disponível em <http://docplayer.com.br/254921-Eficacia-eficiencia-e-efetividade-na-administracao-publica-autoria-rodrigo-batista-de-castro.html>. Acesso em 13 de abril de 2020.

CAVALCANTI, Ana Claudia Dantas; BOTLER, Alice Miriam Happ. Razão instrumental no contexto da reforma administrativa em Pernambuco: como fica a participação cidadã? In: SANTOS, Ana Lúcia Felix dos; ANDRADE, Edson Francisco de; MARQUES, Luciana Rosa (org). **Políticas educacionais no estado de Pernambuco:** discursos, tensões e contradições. Recife: Ed. ANPAE, 2019.

CAVALCANTI, Ana Cláudia Dantas. **Programa de Modernização da Gestão/ metas para a educação 2007 – 2010: análise sobre a “Gestão Democrática” da educação de Pernambuco.** 2011. 285f. Dissertação (Mestrado em educação) Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2011.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **Aventura Pedagógica.** Belo Horizonte: Modus Faciendi, 2010.

COUTINHO, Luzenir Poli; LAGARES, Rosilene. Dilemas da gestão democrática da educação frente ao contexto da Nova Gestão Pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação.** Goiânia, v. 33. n.3, p. 835 – 848. Set./dez. 2017.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Gestão da educação escolar.** Brasília: Universidade de Brasília: Centro de Educação a Distância, 2006.

_____. **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas.** Ed. da UFG/Autêntica, 2011.

DUTRA, Paulo F. V. **Educação integral no estado de Pernambuco: uma política pública para o ensino médio.** Recife: Editora UFPE, 2014.

EDWARDS JUNIOR, Brent; HALL, Stephanie M.. Escolas charter: gestão de professores e aquisição de recursos na Colômbia. **Caderno de Pesquisa,** São Paulo, vol.47, n.164, abr./jun. 2017. pp.442-468. Acesso em 12 de setembro de 2019.

FREIRE, PAULO. **Professora sim, tia não: cartas a quem ousa ensinar.** São Paulo: Olho d'água, 1997.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Revista Educação e Sociedade.** Campinas, v.33, n. 119, p.379-404. Abr./jun. 2012. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 17 de julho de 2013.

_____. **A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias.** São Paulo: Expressão Popular, 2018.

GABARDO, Emerson. **O princípio da eficiência.** Disponível em <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/principio-da-eficiencia>. Abril 2017. Acesso em 20 de abril de 2019.

GADOTTI, Moacyr. **Escola Cidadã.** São Paulo: Cortez, 2004.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Romeu. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: DESLANDES, Suely Ferreira (org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 28ª ed. Petrópolis - RJ: Vozes, 2009.

HENRY JÚNIOR, Raul Jean Louis. **Ginásio Pernambucano: os desafios para transformar um projeto piloto de sucesso em política educacional**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2012.

HOSTINS, Regina Célia Linhares; ROCHADEL, Olívia. Contribuições de Stephen Ball para o campo das políticas educacionais. **Revista on line de Políticas e Gestão Educacional**. Araquara, v. 23, n.1, p.61-84, jan./abr. 2019. Disponível em [periodicos.fclar.unesp.br › rpge › article › dow](http://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/dow). Acesso em 23 de setembro de 2019.

LÜCK, Heloísa. **Dimensões de gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Editora Positivo, 2009.

LUDWIG, A. C. Métodos de pesquisa em educação. **Educação em Revista**, Marília – SP, v.14, n.2, p.7-32, Jul./Dez. 2014. Disponível em <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/educacaoemrevista/article/view>. Acesso em 23 de dezembro de 2017.

MAINARDES, Jeferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas –SP, vol. 27, n. 94, p. 46-69, jan./abr. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

MAINARDES, Jefferson; FERREIRA, Márcia Santos; TELLO, César. Análise de Políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, Stephen; MAINARDES, Jefferson (org). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas. v. 30, n. 106, p. 303-318. 2009. Acesso em 20 de outubro de 2017.

MAINARDES, Jefferson; STREMEL, Silvana; ROSA, Gregory Luís Rolin. A pesquisa sobre a disciplina Política Educacional no Brasil: situação e perspectivas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia - v. 33, n. 2, p. 287 - 308, mai./ago. 2017.

MAGALHÃES, Marcos. **A juventude ganha uma nova escola de Ensino Médio: Pernambuco cria, experimenta e aprova**. São Paulo: Albatroz/Loqui, 2008.

MARANHÃO, Iágrici, Maria de Lima; MARQUES, Luciana Rosa. O programa de formação de gestores escolares de Pernambuco e a qualidade da educação. In: SANTOS, Ana Lúcia Felix dos; ANDRADE, Edson Francisco de; MARQUES, Luciana Rosa (org). **Políticas Educacionais no Estado de Pernambuco: discursos, tensões e contradições**. Recife: Ed. ANPAE, 2019.

MARQUES, Luciana Rosa; MENDES, Juliana Camila Barbosa; MARANHÃO, Iágrici, Maria de Lima. A nova gestão pública no contexto da educação pernambucana e a qualidade educacional. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Goiânia, v. 35, n. 2, p. 351 - 367, mai./ago. 2019.

MELO, Lúcia de Fátima; DAMASCENO, Ednaceli Abreu. O trabalho de diretor de escola na rede municipal de ensino de Rio Branco – Acre: entre as políticas de resultados e a gestão democrática. **XXVII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação: Política, avaliação e Gestão da Educação: Novos Governos, novas agendas?** Disponível em <http://www.anpae.org.br>. Acesso em 18 de maio de 2015.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. In: DESLANDES, Suely Ferreira (org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 28ª ed. Petrópolis - RJ: Vozes, 2009.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**. Ano 51, n. 2. p. 105 a 116. Abr./Jun. 2000.

MORAIS, Janaina Jacolina. **Princípio da eficiência na administração pública**. Disponível em http://www.eduvaleavare.com.br/wp-content/uploads/2014/07/principio_eficiencia.pdf. 2014. Acesso em 18 de novembro de 2019.

MOURA JÚNIOR, Ednaldo Alves de; ANDRADE JÚNIOR, Severino José de. **Valorização dos profissionais da gestão escolar através da otimização dos recursos humanos: o caso de Pernambuco**. 2017. Disponível em [consad.org.br › uploads › 2017/05 › Painel-04_02](http://consad.org.br/uploads/_2017/05/Painel-04_02). Acesso em 30 de junho de 2017.

_____. **Valorização dos profissionais da gestão escolar através da otimização dos recursos humanos: o caso de Pernambuco./ Eficiência, restrição ou expansão?** 2017. 21 slides.

MOURA, Sérgio Andrade de. **Educação gerencial e avaliação de desempenho: um estudo sobre a política educacional do modelo de gestão todos por Pernambuco (2007-2016)**. 2018. 321 f. Dissertação (mestrado em educação). Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2018.

NARVAZ, Martha Giudice; KOLLER, Sílvia Helena. Metodologias feministas e estudos de gênero: articulando pesquisa, clínica e política. **Revista Psicologia em estudo**, Maringá, v. 11, n. 3, p. 647-654, set./dez. 2006. Disponível <http://www.scielo.br/pdf/pe/v11n3/v11n3a20.pdf>. Acesso em 09 de novembro de 2017.

OECD, 2016. **Education at a Glance**. Indicators 2016. Disponível em: <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/education-at-a-glance-2016.htm>. Acesso em 22 de março de 2019.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **O papel do diretor no quadro de reestruturação do trabalho pedagógico**. 2000. Disponível em <http://pbh.gov.br/smed/cape/artigos>. Acesso em 20 de abril de 2019.

_____. Educação pública em risco em um cenário de instabilidade e retrocessos. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Goiânia, v.33, n. 3, p.507-519. set./dez. 2017.

OLIVEIRA, Ricardo de. **Gestão pública: democracia e eficiência**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

PARO, Vitor Henrique. **Crítica à estrutura da escola**. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Formação de gestores escolares: a atualidade de José Querino Ribeiro. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol 30, n. 107, p. 453 – 467, Maio/ago. 2009. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 02 de junho de 2018.

_____. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 763 – 778, set./dez. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf>. Acesso em 02 de junho de 2018.

PERNAMBUCO. **LEI Nº 15.973 de 23 de dezembro de 2016**. Institui o Adicional de Eficiência Gerencial – AEG no âmbito da Rede Estadual de Educação e altera a legislação que indica. Diário Oficial do estado de Pernambuco. Recife: CEPE, 2016. Disponível em <https://www.cepe.com.br>. Acesso em 23 de maio de 2017.

_____. **LEI COMPLEMENTAR Nº 49, de 31 de janeiro de 2003**. Dispõe sobre as áreas de atuação, a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife: CEPE, 2003. Disponível em <https://www.cepe.com.br>. Acesso em 24 de janeiro de 2018.

_____. **LEI Nº 13.486, de 1º de julho de 2008**. Institui o Bônus de Desempenho Educacional - BDE, no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife: CEPE, 2008. Disponível em <https://www.cepe.com.br>. Acesso em 14 de abril de 2016.

_____. **LEI Nº 12. 242 de 28 de junho de 2002**. Dispõe sobre a forma de cálculo das gratificações de representação das funções técnico-pedagógicas do magistério da rede pública estadual e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife: CEPE, 2002. Disponível em <https://www.cepe.com.br>. Acesso em 14 de abril de 2016.

_____. **LEI Nº 12. 944 de 16 de dezembro de 2005**. Introduce modificações na Lei nº 12.242, de 28 de junho de 2002, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife: CEPE, 2005. Disponível em <https://www.cepe.com.br>. Acesso em 14 de abril de 2016.

_____. **LEI Nº 15.973, de 23 de dezembro de 2016**. Institui o Adicional de Eficiência Gerencial - AEG no âmbito da Rede Estadual de Educação e altera a legislação que indica. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife: CEPE, 2016. Disponível em <https://www.cepe.com.br>. Acesso em 22 de abril de 2017.

_____. **LEI COMPLEMENTAR Nº 125, de 10 de julho de 2008**. Cria o Programa de Educação Integral, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife: CEPE, 2008. Disponível em <https://www.cepe.com.br>. Acesso em 22 de abril de 2017.

_____. **DECRETO Nº 38.935, de 7 de dezembro de 2012**. Regulamenta os procedimentos de análise e arquivamento dos processos de prestação de contas das despesas efetuadas pelos órgãos ou entidades executoras. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife: CEPE, 2012. Disponível em <https://www.cepe.com.br>. Acesso em 22 de abril de 2017.

_____**DECRETO Nº 43. 991 de 29 de dezembro de 2016.** Dispõe sobre os critérios para atingimento do Índice de Eficiência Gerencial e pagamento do Adicional de Eficiência Gerencial no ano de 2017. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife: CEPE, 2016. Disponível em <https://www.cepe.com.br>. Acesso em 22 de abril de 2017.

_____**DECRETO Nº 45. 507 de 28 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre as metas previstas e critérios de apuração para o Índice de Eficiência Gerencial e para os indicadores que compõem o Adicional de Eficiência Gerencial no ano de 2018. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife: CEPE, 2017. Disponível em <https://www.cepe.com.br>. Acesso em 02 de março de 2018.

_____**DECRETO Nº 38.103 de 25 de abril de 2012.** Regulamenta os critérios e procedimentos para realização de processo de seleção para função de representação de diretor escolar e diretor adjunto das escolas estaduais, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife: CEPE, 2012. Disponível em <https://www.cepe.com.br>. Acesso em 14 de abril de 2016.

_____**DECRETO Nº 44.079 de 31 de janeiro de 2017.** Altera o decreto 38.103/2012 que regulamenta os critérios e procedimentos para realização de processo de seleção para função de representação de diretor escolar e diretor adjunto das escolas estaduais, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife: CEPE, 2017. Disponível em <https://www.cepe.com.br>. Acesso em 14 de abril de 2018.

_____**DECRETO Nº 47.297 de 12 de abril de 2019.** Regulamenta os critérios e procedimentos para realização de processo de seleção para função de representação de diretor escolar e diretor adjunto das escolas estaduais, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife: CEPE, 2019. Disponível em <https://www.cepe.com.br>. Acesso em 19 de maio de 2019.

_____**DECRETO Nº 41.466, de 2 de fevereiro de 2015.** Institui o Plano de Contingenciamento de Gastos (PCG) no âmbito do Poder Executivo Estadual. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife: CEPE, 2015. Disponível em <https://www.cepe.com.br>. Acesso em 14 de abril de 2016.

_____**DECRETO Nº 42.601, de 26 de janeiro de 2016.** Institui o Plano de Monitoramento de Gastos - PMG relativo às despesas correntes no âmbito da Administração Direta e Indireta. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife: CEPE, 2016. Disponível em <https://www.cepe.com.br>. Acesso em 14 abril de 2016.

_____**DECRETO Nº 40.599, de 3 de abril de 2014.** Aprova o Regulamento da Secretaria de Educação e Esportes. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife: CEPE, 2014. Disponível em <https://www.cepe.com.br>. Acesso em 14 abril de 2016.

_____**DECRETO Nº 44.279, de 03 de abril de 2017.** Institui e consolida procedimentos de autorização da despesa pública no âmbito do Poder Executivo Estadual. Diário Oficial do

Estado de Pernambuco. Recife: CEPE, 2017. Disponível em <https://www.cepe.com.br>. Acesso em 12 março de 2020.

____ **DECRETO Nº 46.958, de 28 de dezembro de 2018.** Dispõe sobre as metas, os critérios de apuração e os indicadores do Índice de Eficiência Gerencial e sobre o pagamento do Adicional de Eficiência Gerencial no ano de 2019. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife: CEPE, 2018. Disponível em <https://www.cepe.com.br>. Acesso em 09 janeiro de 2020.

____ **PORTARIA SEE Nº 190 de 14 de Janeiro de 2019.** Torna público o edital, os critérios e procedimentos para certificação em gestão escolar no âmbito do Programa de formação do gestor escolar. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife: CEPE, 2019. Disponível em <https://www.cepe.com.br>. Acesso em 13 abril de 2020.

____ **PORTARIA SEE Nº 5650 de 19 de dezembro de 2016.** Estabelece os procedimentos necessários para a organização do ano letivo de 2017. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife: CEPE, 2016. Disponível em <https://www.cepe.com.br>. Acesso em 25 outubro de 2018.

____ **PORTARIA SEE Nº 5650 de 19 de dezembro de 2016.** Dispõe sobre a organização do ano letivo de 2017. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife: CEPE, 2016. Disponível em <https://www.cepe.com.br>. Acesso em 28 março de 2016.

____ **PORTARIA SEE nº 040 de 03 de janeiro de 2013.** Torna público os procedimentos e recomendações para realização do Processo Consultivo para a função de representação de diretor escolar Escolas de Referência em Ensino Médio e Escolas Técnicas Estaduais. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife: CEPE, 2013. Disponível em <https://www.cepe.com.br>. Acesso em 18 agosto de 2015.

____ **INSTRUÇÃO NORMATIVA SEE Nº 007 de 17 de novembro de 2017.** Estabelece procedimentos e normas para a realização do Cadastro Escolar e da Matrícula do(a) estudante, na Educação Básica da Rede Estadual de Ensino do Estado de Pernambuco. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife: CEPE, 2017. Disponível em <https://www.cepe.com.br>. Acesso em 25 outubro de 2018.

____ **INSTRUÇÃO NORMATIVA SEE Nº 002 de 18 de abril de 2012.** Disciplina o fluxo, as formas de execução, prazos e responsabilidades das prestações de contas dos suprimentos institucionais recebidos pelas escolas. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife: CEPE, 2012. Disponível em <https://www.cepe.com.br>. Acesso em 25 outubro de 2018.

____ **INSTRUÇÃO NORMATIVA SEE Nº 002 de 17 de novembro de 2016.** Estabelece procedimentos e normas para a realização do Cadastro Escolar e da Matrícula do(a) estudante, para o ano letivo de 2017, na Educação Básica da Rede Estadual de Ensino do Estado de Pernambuco. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife: CEPE, 2016. Disponível em <https://www.cepe.com.br>. Acesso em 25 outubro de 2018.

____ **INSTRUÇÃO NORMATIVA SEE Nº 004 de 19 de setembro de 2013.** Dispõe sobre os procedimentos referentes ao preenchimento dos itens contidos no Diário de Classe Eletrônico das Escolas da Rede Estadual de Ensino, e dá outras providências. Diário Oficial

do Estado de Pernambuco. Recife: CEPE, 2016. Disponível em <https://www.cepe.com.br>. Acesso em 25 outubro de 2018.

_____. Secretaria de Educação. **Construindo a excelência em gestão escolar**: curso de aperfeiçoamento: Módulo I - Políticas Públicas para a Educação. Recife: Secretaria de Educação do Estado, 2012.

_____. Secretaria de Educação. **Balanço da Educação 2018**. Recife: A Secretaria, 2018.

_____. Secretaria de Educação. **BI AEG – documento de regras**. Recife: A Secretaria, 2019.

_____. Convênio de cooperação técnica e financeira nº 021/2003. Celebram entre si o Estado de Pernambuco, através da Secretaria de Educação e Cultura e o Instituto de Corresponsabilidade pela Educação. In: LEITE, João Carlos Zirpoli. **Parceria em educação: o caso do Ginásio Pernambucano**. 2009. 156 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Pernambuco. (Anexos) Recife - PE, 2009.

_____. Secretaria de Educação e Esportes/ Secretaria Executiva de Planejamento e Coordenação SECO. **Programa de Fortalecimento da Gestão Escolar**. 2018. 19 slides.

_____. Secretaria de Educação e Esportes. **Fortalecimento da Gestão**. 2016. 21 slides.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Construindo o Estado republicano**: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90**. São Paulo: Xamã, 2003.

QUEIROZ, Viviane de. **As políticas do BM para a educação superior na América Latina**: diversificação das IES e dos cursos de diversificação das fontes de financiamento. V encontro brasileiro de educação e marxismo. UFSC, Florianópolis – SC, 2011.

RANGEL, Rosália. Por uma evolução real na sala de aula. **Diário de Pernambuco**. Caderno de Política. Disponível em <http://www.impresso.diariodepernambuco.com.br/noticia/cadernos/politica/2018/09/por-uma-evolucao-real-na-sala-de-aula.html>. Acesso em 22 de setembro de 2018.

SANDER, Benno. **Administração da Educação no Brasil**: genealogia do conhecimento. Brasília. DF: Liber Livro, 2007.

_____. **A gestão da educação e o Plano Nacional de Educação**. Disponível em <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/n.1.textos.benosander.pdf>. 2011. Acesso em 13 de abril 2020.

SANTOS, Ana Lúcia Felix dos; ANDRADE, Edson Francisco de; MARQUES, Luciana Rosa (org). **Políticas Educacionais no Estado de Pernambuco**: discursos, tensões e contradições. Recife: Ed. ANPAE, 2019.

SANTOS, Ana Lúcia Felix dos; ARAÚJO, Alexandre Viana; AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Política educacional e gestão escolar no sertão pernambucano: analisando práticas de regulação via

avaliação educacional. In: SANTOS, Ana Lúcia Felix dos; ANDRADE, Edson Francisco de; MARQUES, Luciana Rosa (org). **Políticas Educacionais no Estado de Pernambuco: discursos, tensões e contradições**. Recife: Ed. ANPAE, 2019.

SANTOS, J. E. BOTLER, A. M. H. Eleição de gestores escolares em Pernambuco: autonomia da comunidade escolar ou indução democrática. In: ANPED, 2012, Porto de Galinhas. **Anais da ANPED**, 2012.

SANTOS, Thiago Rodrigo F. S. **Análise psicopedagógica da proposta educacional Aprendizagem para Todos do Grupo Banco Mundial**. 2014. 127f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2014.

SILVA, Ítalo Agra de Oliveira. **O programa de modernização da gestão pública: uma análise da política de responsabilização educacional em Pernambuco no Governo Campos (2007-2011)**. 2013. 219 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2013.

SILVA, Emanuel Lourenço; BORGES, M. C. A. Parceria Público-Privada na gestão da educação: de um programa experimental a uma política pública de gestão para resultados. **Revista de Administração Educacional**, Recife – PE. v.1. n. 1. p.04 – 23. Jan./jul 2016.

SILVA, Emanuel Lourenço. **A parceria público-privada na gestão da escola pública em Pernambuco: de um programa experimental à consolidação de uma política de gestão para resultados**. 2015. 219f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2015.

SILVA, Luiz Fernando da; DUARTE, Adriana. Gestão por resultados e participação da comunidade escolar: a experiência da rede municipal de educação de Belo Horizonte. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Goiânia, v. 33. N. 3, p.751– 770. Set./dez. 2017.

SILVA, Katharine Ninive Pinto; TEIXEIRA, Pedro Henrique de Melo; BARBOSA, Emanuelle de Souza. Os desafios para o trabalho docente na rede estadual de Pernambuco: as armadilhas da política educacional centrada na avaliação por resultados. In: SANTOS, Ana Lúcia Felix dos; ANDRADE, Edson Francisco de; MARQUES, Luciana Rosa (org). **Políticas Educacionais no Estado de Pernambuco: discursos, tensões e contradições**. Recife: Ed. ANPAE, 2019.

SOARES, M. C. C. O banco mundial: políticas e reformas. In: **O banco mundial e as políticas educacionais**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SORDI, Mara Regina Lemes De. Dossiê: Políticas de responsabilização na educação. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas vol. 33, n. 119. Abr./ Jun. 2012.

TAFFAREL, Celi Nelza Zulke. Marxismo e educação: contribuição ao debate sobre a teoria educacional e a transição. **Revista HISTEDBR**, Campinas, número especial, p. 257-270. Abril, 2011. Disponível em http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/41e/art18_41e.pdf. Acesso 20 de outubro de 2017.

TOMMASI, L; WARDE, M. J; HADDAD, S. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

VARGAS, Thais Luiz. **O governo Lula e a administração pública federal: análise crítica**. 2012. 176f. Dissertação (Mestrado em serviço social) Universidade Federal de Juiz de Fora, 2012.

VEIGA NETO, Alfredo. **Foucault e a educação**. 3ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

VIEIRA, Sofia Lerche. Política(s) e gestão da educação básica: revisitando conceitos simples. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Goiânia, v. 23, nº 1, . p. 53 – 59. Jan./abr. 2007.

World Bank. 2017. **Volume I: síntese**. Washington, D.C. World Bank Group. Disponível em <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/Volume-I-síntese>. Acesso em 27 de dezembro de 2017.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 – Questionário aplicado aos diretores da Regional Mata Norte

1) Você conhece os critérios para a aferição da eficiência gerencial?

() sim () não () em parte

2) Com que regularidade sua escola tem atingido o IEG?

() sempre () nunca () às vezes

3) Caso não tenha atingido alguma vez, o que você fez para resolver a situação?

4) Que estratégias você tem utilizado na escola para o atingimento das metas da eficiência gerencial?

5) O indicador de eficiência operacional trata de adequar a carga horária dos professores à carga horária padrão definida para a escola. Você encontrou alguma dificuldade em adequar-se? Quais?

6) Para atingir o índice de prestação de contas é necessário adequar-se às normas e prazos determinados para tal. Você encontrou alguma dificuldade nesse caso?

7) O indicador de regularidade na inserção de informações no Siepe de sua escola está em dia? Quais desafios a escola enfrenta para atingir esse índice?

8) Os resultados de eficiência gestora estão publicados na página oficial da Secretaria de Educação. Você concorda com esse tipo de exposição?
Comente:.....

9) O AEG é pago quando a escola atinge os indicadores. No entanto, as tarefas atribuídas já são inerentes às funções de gestão/coordenação. Você concorda que as equipes recebam gratificação por um serviço que já teriam que executar? Justifique

10) Como você se sente na função de gestão de escola na atualidade?

APÊNDICE 2 – Questões norteadoras das entrevistas

REPRESENTANTE DO SINDICATO DOS PROFESSORES

1. Contexto de implantação do modelo de gestão para resultados. O sindicato participou da construção do texto da política? Como?
2. Contexto da prática/ posição do sindicato frente à responsabilização dos diretores
3. Condições de trabalho dos diretores escolares/ ação do sindicato frente a isso
4. Relação diretores/ sindicato
5. Reconfiguração do papel do estado, organização sindical e leis trabalhistas
6. Eficiência gerencial X gestão democrática
7. Resistências e novas propostas por parte dos diretores

REPRESENTANTE DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO

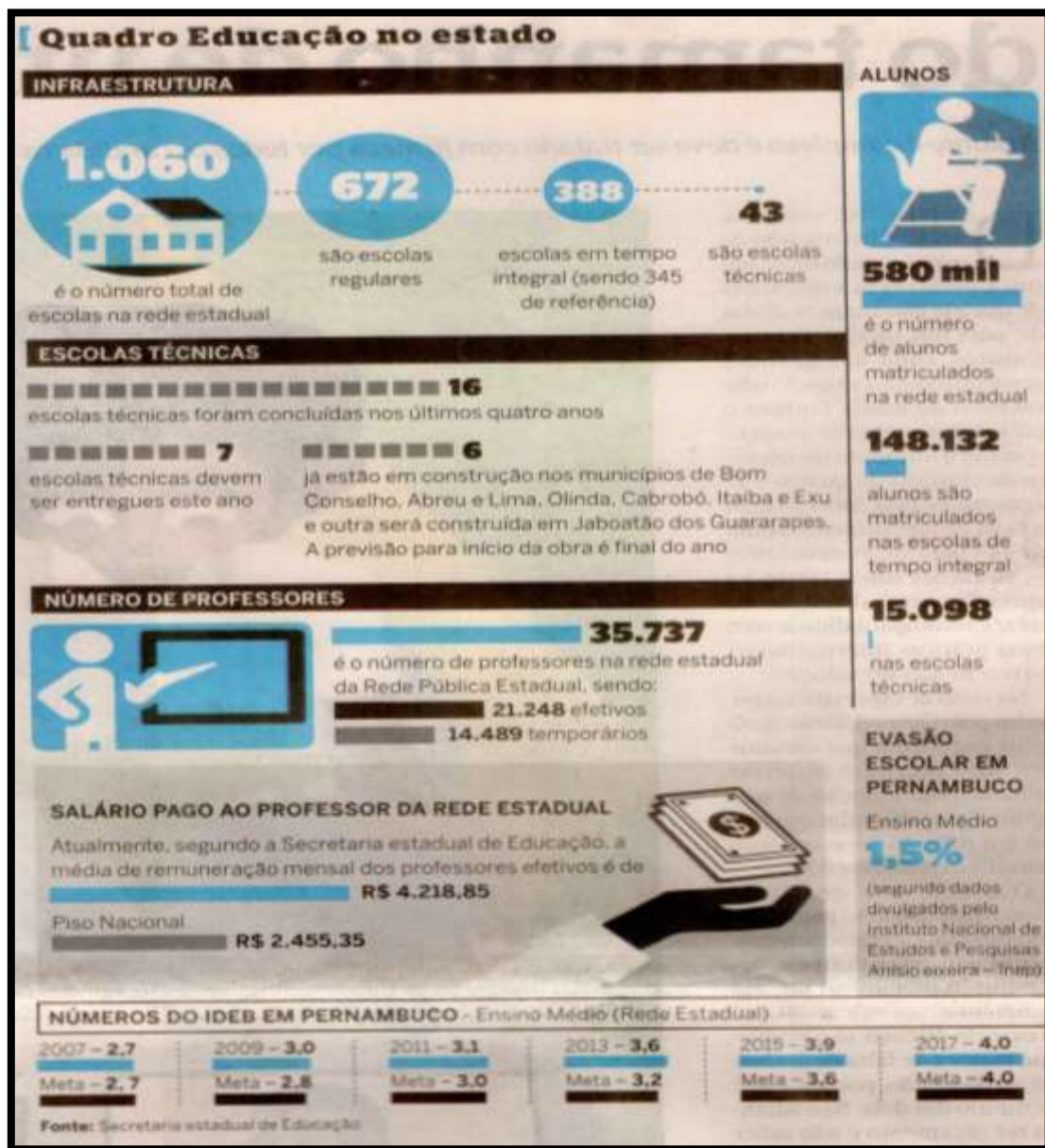
1. Contexto de implantação do modelo de gestão para resultados
2. Contexto da prática/ responsabilização dos diretores
3. Condições de trabalho e percepção sobre gestão democrática e gestão para resultados
4. Base legal do AEG
5. Mecanismos de responsabilização
6. Dados da educação em Pernambuco
7. Estratégias para atingir metas
8. Dados sobre os resultados da política
9. Resistências e novas propostas por parte dos diretores

REPRESENTANTE DOS DIRETORES

1. Condições de trabalho e percepção sobre gestão democrática e gestão para resultados
2. Os diretores participaram da construção do texto da política? Como?
3. Estratégias para atingir metas
4. Mecanismos de responsabilização
5. Na adequação de pessoal, quem sai?
6. Resistências e novas propostas por parte dos diretores
7. Relação gestão e outros profissionais da escola
8. Impacto das medidas responsabilizadoras e motivação para o exercício da gestão
9. Relação gestão e órgãos colegiados/ sindicatos
10. Frequência de reunião de pais/ Conselho

ANEXOS

ANEXO 1 - Quadro Educação no estado de Pernambuco



Fonte: diariodepernambuco.com.br/noticia/cadernos/politica/2018/09/por-uma-evolucao-real-na-sala-de-aula.html

ANEXO 2 – LEI DO IEG ATUALIZADA 2018

DECRETO Nº 46.958, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2018.

Dispõe sobre as metas, os critérios de apuração e os indicadores do Índice de Eficiência Gerencial e sobre o pagamento do Adicional de Eficiência Gerencial no ano de 2019.

O GOVERNADOR DO ESTADO, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelos incisos II e IV do artigo 37 da Constituição Estadual,

DECRETA:

Art. 1º O Adicional de Eficiência Gerencial – AEG, instituído pela Lei nº 15.973, de 23 de dezembro de 2016, será concedido mensalmente aos servidores designados para as funções da equipe gestora das escolas em função de atingimento do Índice de Eficiência Gerencial.

Art. 2º Para os fins deste decreto, consideram-se funções da equipe gestora:

I - Nas escolas regulares:

- a) Diretor;
- b) Diretor Adjunto;
- c) Secretário Escolar
- d) Educador de Apoio; e
- e) Analista Educacional;

II - Nas escolas técnicas e de referência:

- a) Diretor;
- b) Assistente de Gestão;
- c) Secretário Escolar;
- d) Educador de Apoio; e
- e) Analista Educacional.

Art. 3º O Adicional de Eficiência Gerencial será pago, por escola, para:

I - Nas escolas regulares:

- a) Diretor;
- b) Diretor Adjunto;
- c) Secretário Escolar;
- d) Analista Educacional;
- e) 1 (um) Educador de Apoio para escolas com até 15 turmas;
- f) 2 (dois) Educadores de Apoio para escolas com mais de 15 turmas e até 30 turmas; e
- g) 3 (três) Educadores de Apoio para escolas com mais de 30 turmas;

II - Nas escolas técnicas e de referência:

- a) Diretor;
- b) Assistente de Gestão;
- c) Secretário Escolar;
- d) Analista Educacional;
- e) 1 (um) Educador de Apoio para escolas com até 15 turmas;
- f) 2 (dois) Educadores de Apoio para escolas com mais de 15 turmas e até 30 turmas; e
- g) 3 (três) Educadores de Apoio para escolas com mais de 30 turmas.

Art. 4º Para o exercício de 2019, o Índice de Eficiência Gerencial será obtido mediante aferição dos Indicadores de Eficiência Operacional, de Regularidade na Prestação de Contas e de Regularidade no Registro de Informações Gerenciais.

Art. 5º O cálculo do Índice de Eficiência Gerencial corresponde ao somatório dos resultados dos indicadores referidos no art. 4º, conforme a seguinte fórmula:

$IEG = IEO + IRP + IRI$, onde:

IEG = Índice de Eficiência Gerencial;

IEO = Indicador de Eficiência Operacional;

IRP = Indicador de Regularidade na Prestação de Contas; e

IRI = Indicador de Regularidade no Registro de Informações Gerenciais.

§ 1º Cada indicador terá sua pontuação aferida, conforme tabela disposta no Anexo Único, sendo 70,0 (setenta) pontos, a pontuação mínima para recebimento do Adicional de Eficiência Gerencial pela Unidade Escolar.

§ 2º A pontuação será determinada pela Comissão de Avaliação da Eficiência Gerencial mediante relatórios produzidos pelas áreas técnicas da Secretaria de Educação.

§ 3º Nos meses em que a Comissão de Avaliação da Eficiência Gerencial não publicar resultados para o indicador de Regularidade na Prestação de Contas ou para o Indicador de Regularidade no Registro de Informações, a pontuação para estes indicadores será equivalente ao último resultado publicado ou, na ausência de resultado anterior, será concedida pontuação máxima.

Art. 6º O Indicador de Eficiência Operacional será obtido pela razão entre a carga horária disponível para atribuição de aulas na escola e a carga horária necessária para atribuição de aulas na escola.

Art. 7º A carga horária disponível para atribuição de aulas será obtida através da seguinte fórmula:

$CHDA = (CHCT - EGI - MGO) \times 2/3$, onde:

CHDA = Carga horária disponível para atribuição;

CHCT = Carga horária contratada total;

EGI = Carga horária da equipe gestora ideal; e

MGO = Margem Operacional.

Parágrafo único. A Margem Operacional será determinada, cumulativamente, em função do porte e do número de anexos da escola, correspondendo a:

a) 40 (quarenta) horas para escolas de pequeno porte; 60 (sessenta) horas para, de médio porte; ou 80 (oitenta) horas para, de grande porte; e

b) 40 (quarenta) horas para cada anexo da escola.

Art. 8º A carga horária necessária para atribuição de aulas será obtida através da seguinte fórmula:

$CHNA = CHMC \times QTI$, onde:

CHNA = Carga horária necessária para atribuição;

CHMC = Carga horária da matriz curricular;

QTI = Quantitativo de turmas ideal.

Art. 9º O Indicador de Regularidade na Prestação de Contas mensura o atendimento das normas e prazos de prestação de contas dos recursos recebidos pela escola no exercício de 2019.

Parágrafo único. As regras e os prazos para cumprimento do Indicador descrito no *caput* devem obedecer a instruções mensalmente disponibilizadas no endereço eletrônico www.educacao.pe.gov.br.

Art. 10. O Indicador de Regularidade no Registro de Informações Gerenciais mensura a inserção de informações, no Sistema de Informações da Educação de Pernambuco – SIEPE, demandadas pela Secretaria Estadual de Educação.

Parágrafo único. As regras e os prazos para cumprimento do Indicador descrito no *caput*, devem obedecer a instruções mensalmente disponibilizadas no endereço eletrônico www.educacao.pe.gov.br.

Art. 11. A Secretaria de Educação do Estado publicará, até o sexto dia útil de cada mês, no endereço eletrônico www.educacao.pe.gov.br, após período de recursos, resultado do Índice de Eficiência Gerencial do mês anterior, aferido no último dia útil de cada mês.

Art. 12. O Adicional de Eficiência Gerencial será pago na folha de pagamento correspondente ao mês de publicação dos resultados do Índice de Eficiência Gerencial, com base nos resultados atingidos no mês anterior.

Art. 13. As escolas que apresentarem inconsistência na lotação de professores ou integrantes da equipe gestora não estarão aptas a receber Adicional de Eficiência Gerencial.

§ 1º No caso de professor(a) que atue em mais de uma unidade, sua lotação no sistema SADRH deverá corresponder à unidade na qual tenha mais aulas atribuídas.

§ 2º Caso não seja possível aplicar a regra prevista no § 1º, a Comissão de Avaliação da Eficiência Gerencial decidirá sobre a lotação para fins de cálculo do Indicador de Eficiência Operacional.

§ 3º A Comissão de Avaliação da Eficiência Gerencial poderá invalidar o resultado do Índice de Eficiência Gerencial de escola com inconsistência na lotação de professor, atribuição de aula ou enturmação de estudantes.

Art. 14. As escolas terão até as 23 horas e 59 minutos do dia 30 de dezembro de 2018 para encerrar o ano letivo de 2018 e até as 23 horas e 59 minutos do dia 2 de janeiro de 2019 para abrir o ano letivo de 2019 no Sistema de Informações da Educação de Pernambuco - SIEPE.

Art. 15. Até o dia 4 de janeiro de 2019, a Secretaria de Educação do Estado publicará, no endereço eletrônico www.educacao.pe.gov.br, a relação de escolas que cumpriram o prazo previsto no Art. 14, tornando-se aptas ao atingimento do Índice de Eficiência Operacional no ano de 2019.

Art. 16. As escolas deverão garantir até as 23 horas e 59 minutos do dia 21 de janeiro de 2019:

I - enturmação integral, no Sistema de Informações da Educação de Pernambuco – SIEPE, de todos estudantes até então matriculados na unidade de ensino; e

II - atribuição de aulas, no Sistema de Informações da Educação de Pernambuco – SIEPE, para todas as turmas até então formadas.

Parágrafo único. O prazo estabelecido no *caput* não impede a enturmação de alunos matriculados após aquela data, bem como atribuição de aulas para novas turmas criadas.

Art. 17. Até o dia 23 de janeiro de 2019, a Secretaria de Educação do Estado publicará, no endereço eletrônico www.educacao.pe.gov.br, o relatório prévio de cumprimento do Índice de Eficiência Gerencial que apontará quais escolas conseguiram promover a adequada atribuição de aula, tornando-se aptas ao atingimento do Índice de Eficiência Operacional.

Art. 18. As escolas não contempladas no relatório descrito no art. 17 devem promover os ajustes necessários em enturmação e atribuição de aulas até o dia 31 de janeiro de 2019 para possibilitar o recebimento do Adicional de Eficiência Gerencial no ano de 2019.

Art. 19. A Comissão de Avaliação da Eficiência Gerencial poderá conceder, em caráter excepcional e mediante justificativa, prorrogação dos prazos previstos nos arts. 14 e 16.

Art. 20. A Comissão de Avaliação da Eficiência Gerencial, designada por portaria do Secretário de Educação, tem competência para avaliar os recursos interpostos sobre o Índice de Eficiência Gerencial.

Art. 21. A Comissão de Avaliação da Eficiência Gerencial poderá determinar, de ofício ou mediante provocação de escola ou Gerência Regional de Educação, o atingimento com ressalvas para escolas que, por situações atenuantes, não tenham obtido a pontuação determinada no Índice de Eficiência Gerencial.

Parágrafo único. Os despachos emitidos pela Comissão de Avaliação da Eficiência Gerencial deverão especificar os motivos das concessões determinadas e se as decisões proferidas produzirão efeitos apenas para escolas específicas ou para todas as escolas.

Art. 22. As escolas ou Gerências Regionais de Educação poderão apresentar recursos até o segundo dia útil após a publicação dos resultados dos indicadores do Índice de Eficiência Gerencial.

Art. 23. Os recursos interpostos deverão ser julgados pela Comissão de Avaliação da Eficiência Gerencial até o final de cada mês.

Art. 24. As disposições deste decreto aplicam-se apenas às escolas que disponham de equipes gestoras formadas por servidores efetivos e que tenham suas turmas, professores e matrizes registradas no Sistema de Informações da Educação de Pernambuco - SIEPE.

Art. 25. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio do Campo das Princesas, Recife, 28 de dezembro do ano de 2018, 202º da Revolução Republicana Constitucionalista e 197º da Independência do Brasil.

PAULO HENRIQUE SARAIVA CÂMARA
Governador do Estado

FREDERICO DA COSTA AMÂNCIO
ANDRÉ WILSON DE QUEIROZ CAMPOS
MARCELO ANDRADE BEZERRA BARROS
MARÍLIA RAQUEL SIMÕES LINS

MARCOS BAPTISTA ANDRADE
ANTÔNIO CÉSAR CAÚLA REIS

ANEXO ÚNICO

Tabela de Pontuação para composição do Índice de Eficiência Gerencial

IEO		IRP		IRI	
Valor do índice (x)	Pontuação	Status do índice	Pontuação	Status do índice	Pontuação
$x \leq 1,00$	80,0	Satisfatório	10,0	Satisfatório	10,0
$1,00 < x \leq 1,05$	70,0	Com ressalva	5,0	Com ressalva	5,0
$1,05 < x \leq 1,10$	60,0	Insatisfatório	0,0	Insatisfatório	0,0
$1,10 < x \leq 1,20$	50,0				
$x > 1,20$	0,0				
Pontuação Mínima: 70,0 pontos					
Pontuação Máxima: 100,0 pontos					

ANEXO 3 – BI AEG Documento de Regras 2019

O BI é uma sigla que significa **Inteligência de Negócios** (Business Intelligence). Constitui um conjunto de metodologias e procedimentos que transformam dados em informações. No caso dessa pesquisa, o BI AEG Documento de Regras 2019 é o documento norteador dos técnicos da Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco para a aferição do índice de eficiência gerencial e o suporte para tomada de decisões e monitoramento de resultados.

O objetivo de disponibilizar essa ferramenta é o de permitir aos pesquisadores que desejem enveredar pela investigação do IEG encontrar um caminho para a interpretação de dados que a SEE trabalha. Esse documento não é de divulgação pública e foi gentilmente cedido ao pesquisador pelo representante da SEE por ocasião da entrevista.

BI AEG

Documento de Regras

Versão 1.0

13/02/2019

SUMÁRIO

OBJETIVO	3
ESCOLAS	4
RN0001 - ESCOLAS CONSIDERADAS	4
RN0002 - TIPO DA ESCOLA	4
RN0003 - PORTE DA ESCOLA	4
RN0004 - MARGEM OPERACIONAL	4
EQUIPE GESTORA	5
RN0005 - DIRETOR E ADJUNTO	5
RN0006 - EDUCADOR DE APOIO	5
RF0001 - LISTAR DADOS DA EQUIPE	5
RF0002 - EXIBIR SECRETÁRIO	5
RN0007 - EQUIPE IDEAL	5
RN0008 - DIRETOR COM DUAS MATRÍCULAS	5
CURSOS	6
RN0009 - SEMESTRE	6
RN0009 - DATA DE ENCERRAMENTO	6
TURMAS	7
RN0010 - TURMAS CONSIDERADAS	7
RN0011 - TURMAS DESCONSIDERADAS	7
RN0012 - ANEXOS	7
RF0003 - IDENTIFICAR ANEXO PRISIONAL	7
RN0013 - CARGA HORÁRIA DO ANEXO	7
RF0004 - ANEXOS DESCONSIDERADOS	7
RN0014 - CAPACIDADE MÁXIMA DA TURMA	7
RF0005 - CLASSIFICAR DIVERSIFICAÇÃO COMO PROGRAMA	8
RN0015 - CAPACIDADE MÍNIMA DA TURMA	8
RN0016 - CARGA HORÁRIA DA MATRIZ	8
RN0017 - CARGA HORÁRIA DO PROGRAMA	8
RN0018 - CAPACIDADE IDEAL DA TURMA	8
RN0019 - QUANTIDADE DE TURMA IDEAL	8
DOCENTES	9
RN0020 - DOCENTES CONSIDERADOS	9
RN0021 - CARGOS CONSIDERADOS	9
RN0022 - DOCENTES DESCONSIDERADOS	9
RN0023 - DOCENTES EM MAGISTÉRIO	9
RN0024 - CARGA HORÁRIA COMPARTILHADA	9
RN0025 - CARGA HORÁRIA DESCONSIDERADA	9
AValiação	10
RN0026 - CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO	10
RN0027 - FECHAMENTO DA TURMA	10
RN0028 - FECHAMENTO DO CURSO	10

1

OBJETIVO

A aplicação de BI do Adicional de Eficiência Gerencial (AEG) foi construída pela GGTI – Gerência Geral de Tecnologia da Informação em 2016 e tem como principal responsável de negócio a Secretaria Executiva de Planejamento e Coordenação – SECO.

A aplicação utiliza os dados do SIEPE – Sistema de Informações da Educação de Pernambuco como principal fonte de dados e é baseada na Lei nº 15.973, de 23 de dezembro de 2016.

Portanto, o presente documento tem como objetivo principal explicitar os requisitos de negócio (RN) e requisitos funcionais (RF) que foram definidas pela SECO para serem utilizadas na aplicação.

ESCOLAS

RN0001 – ESCOLAS CONSIDERADAS

Serão consideradas todas as escolas ativas, exceto as escolas indígenas (conforme o preenchimento no SIEPE).

RN0002 – TIPO DA ESCOLA

O **Tipo da Escola** é classificado baseando-se na hierarquia educacional (Mãe) do SIEPE:

Mães	Definições
Gerência Geral de Educação Profissional	Técnica
Gerência Geral do Programa de Educação Integral	Referência
Apenas em Gerência Regional de Ensino (GRE)	Regular

RN0003 – PORTE DA ESCOLA

O **Porte da Escola**¹ é baseado na quantidade de **Matrículas**² do SIEPE, conforme a seguinte ordem:

Regras	Definições	Siglas
Escola de Referência em Ensino Médio (EREM)	Grande Porte	G
Escola Técnica Estadual (ETE)	Grande Porte	G
Quant. de Matrículas maior ou igual que 1600	Grande Porte	G
Quant. de Matrículas maior que 800 ou menor que 1600	Médio Porte	M
Quant. de Matrículas menor ou igual que 800	Pequeno Porte	P

RN0004 – MARGEM OPERACIONAL

A **Margem Operacional (MO)** é classificada de acordo com o Porte da Escola:

Portes	Definições (Valores)
Pequeno	40
Médio	60
Grande	80

TURMAS

RN0010 – TURMAS CONSIDERADAS

Serão consideradas apenas as Turmas Ativas, com as seguintes considerações:

Tipo	Regra
Regular	Turmas de Ano Corrente
Regular	Turmas de EJACAMPO/EJAPCAMPO iniciadas no Ano Corrente e/ou Anterior
Diversificada	Turmas com Tipo ¹ Não Coruja (NAC) de Ano Corrente
Diversificada	Turmas com Tipo ¹ Atendimento Especializado Educacional (AEE) de Ano Corrente
Diversificada	Turmas com Tipo ¹ Treinamento (TREINO) de Ano Corrente

RN0011 – TURMAS DESCONSIDERADAS

Para complemento do RN0010, não serão consideradas as seguintes turmas:

Tipo	Regra
Regular	Turmas de Sala de Brinc Infanti (BI)
Diversificada	Todas as outras turmas diversificadas não contempladas no RN0010

RN0012 – ANEXOS

A turma é considerada pertencente a um Anexo quando o Ambiente associado à turma não estiver localizado na escola de origem.

RF0003 – IDENTIFICAR ANEXO PRISIONAL

Criar um filtro para selecionar/identificar as Turmas dos Anexos marcados como Unidade Prisional ou CASE.

CAMINHO NO SIPE: Gestão de Rede de Brinc > Rede de Brinc > Cadastros > Infraestrutura > Unidade Interna > Pesquisar > EDUCACENCO > Local de Funcionamento

RN0013 – CARGA HORÁRIA DO ANEXO

É considerada como Carga Horária Necessária para cada Anexo 40h para ser utilizada com a administração do local.

RF0004 – ANEXOS DESCONSIDERADOS

Os Anexos exclusivamente com turmas de EJACAMPO/EJAPCAMPO terão as 40h consideradas como necessárias para administração do anexo (RN0013), portanto suas horas serão desconsideradas na Carga Horária.

RN0014 – CAPACIDADE MÁXIMA DA TURMA

A Capacidade Máxima da Turma (CMAT) obedecerá a seguinte prioridade:

Regra	Definições (Valores)
Curso SPAEJA/EPAPAJA	25
Modalidade EJA	35
Curso Travessia	35
Turmas de Brinc Médio	50
Turmas NAC, AEE e TREINO	0
Doupla Turmas	Capacidade Máxima por Turma ²

¹ Tipo de diversificação da turma.

² A Capacidade Máxima da Turma é informada para a Série destas turmas no SIPE.

EQUIPE GESTORA

RN0005 – DIRETOR E ADJUNTO

A quantidade de **Diretores, Diretor Adjunto/Assistente de Gestão e Secretário** é baseada na informação da **Equipe Gestora** da escola informada no SIEPE.

CAMINHO NO SIEPE: Gestão da Rede de Ensino > Rede de Ensino > Cadastros > Infraestrutura > Unidade Interna > Pesquisar > Detalhar

RN0006 – EDUCADOR DE APOIO

A quantidade de **Educadores de Apoio** é baseada na **Função** do servidor que é proveniente do SAD-RH.

RF0001 – LISTAR DADOS DA EQUIPE

Exibir uma lista com os integrantes da equipe gestora para cada escola com os seguintes dados: **Cargo, Matrícula e Nome**.

RF0002 – EXIBIR SECRETÁRIO

O cargo **Secretário** será exibido na lista dos integrantes da **Equipe Gestora**.

RN0007 – EQUIPE IDEAL

A **Equipe Ideal** da escola é composta de um **Diretor (QDRI)**, um **Diretor Adjunto/Assistente de Gestão (QDAI)** e a quantidade de **Educadores de Apoio (QEAI)** é definida por:

Regras	QEAI
Indicador de Turma Ideal menor que 16	1
Indicador de Turma Ideal maior ou igual que 16 e menor ou igual que 30	2
Indicador de Turma Ideal maior que 30	3

RN0008 – DIRETOR COM DUAS MATRÍCULAS

Os **Professores** que possuam duas matrículas na mesma escola, sendo uma matrícula atribuída ao cargo de **Diretor**, terão a **Carga Horária (CH)** da sua segunda matrícula desconsiderada.

RF0005 – CLASSIFICAR DIVERSIFICAÇÃO COMO PROGRAMA

Para os filtros, na tela de apresentação, as turmas diversificadas MAEC, AEE e TREINO serão classificadas como programa.

CAMINHO ABO: ABA Turma > Detalhes

RN0015 – CAPACIDADE MÍNIMA DA TURMA

A Capacidade Mínima da Turma (CMIT) obedecerá a seguinte prioridade:

Regras	Definições (Valores)
Cursos EJA/CANPO/EJA/CANPO	15
Cursos EJA/EJA/EJA/EJA	25
Turmas Ensino Fundamental	35
Turmas do Ensino Médio	40
Modalidade EJA	35
Cursos Travessia	35
Turmas Mão Coniça	0

RN0016 – CARGA HORÁRIA DA MATRIZ

A Carga Horária da Matriz (CHM) obedecerá a seguinte prioridade:

Regras	Definições (Valores)
Cursos Travessia	15
Cursos EJA/CANPO/EJA/CANPO	25
Turmas Diversificadas ¹	35
Demais Turmas	Total de Aulas Semanais

RN0017 – CARGA HORÁRIA DO PROGRAMA

A Carga Horária do Programa (CHP) obedecerá a seguinte prioridade:

Programas	Símbolos	Definições (Valores)
Matr. Educação	ME	5
Ensino Médio Inovador	EMI	7
Mão Coniça	MAEC	0
Sem Programa	NENHUM	0

RN0018 – CAPACIDADE IDEAL DA TURMA

A Capacidade da Turma Ideal (CID) é determinada pelas seguintes regras:

Condições	Definições (Valores)
Se a Quant. de Matrículas é igual à zero	0
Ensino Especial e/ou Prisional/CASE	Quant. de Matrículas da Turma dividido pela Quant. de Matrículas da Turma ¹
MAEC, AEE e TREINO	Considerar como ideal; sendo 1 para 1
Demais Turmas	Quant. Matrículas da Turma dividido pela Capacidade Máxima da Turma

RN0019 – QUANTIDADE DE TURMA IDEAL

A Quantidade de Turma Ideal (QTI) é o teto (arredondamento) para próxima unidade de Capacidade da Turma Ideal. Ex.: se CDI = 1.23, então QTI = 2.

¹ Apenas as turmas diversificadas do MAEC, AEE e TREINO

² Observação: A divisão de zero por zero retornará valor nulo (branco).

DOCENTES

RN0020 – DOCENTES CONSIDERADOS

Serão considerados apenas os **Docentes Ativos**.

RN0021 – CARGOS CONSIDERADOS

Serão considerados os **Docentes** dos seguintes **Cargos**:

Descrições	Síglas
Professor	PROF
PROFESSOR I	2023
PROFESSOR II	2024
PROF DE EDUCACAO PROFISSIONAL-CTD	2010
PROF EDUCACAO PROFISSIONAL	54528

RN0022 – DOCENTES DESCONSIDERADOS

Não serão considerados os **Docentes Afastados** e/ou **Readaptados**¹.

RN0023 – DOCENTES EM MAGISTÉRIO

Não serão considerados os **Docentes** com **Formação** exclusiva em **Magistério**. Como esses dados não são atualizados no SIEPE, foi utilizada uma lista de matrículas, repassada pela SECO, que consta no **ANEXO 001** deste documento.

RN0024 – CARGA HORÁRIA COMPARTILHADA

A **Carga Horária Compartilhada (CHH)** será a jornada do Docente na escola que o mesmo possuir a maior **Carga Horária Atribuída (CHA)**.

Em situações em que o docente possuir CHA iguais em duas escolas, a **Carga Horária Contratada (CHC)** será associada em ambas as escolas.

RN0025 – CARGA HORÁRIA DESCONSIDERADA

A **Carga Horária Desconsiderada (CHDS)** é a soma da **CH** dos **Professores** que possuem um **Motivo de Não Atribuição** válido para seu tipo de contratação. A lista de motivos de não atribuição válidos segue no **ANEXO 002** deste documento.

CAMINHO NO SIEPE: Gestão da Rede de Ensino > Servidor > Atribuição de aulas > Saldo de classes > Turmas do professor > Motivo de não atribuição de aulas

AVALIAÇÃO

RN0026 – CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

Os critérios de avaliação foram determinados pela SECO para melhor adequação e cálculo dos índices e resultados, conforme tabela:

Críticas	Definições
01	Encerramento das Cursos do Ano Anterior
02	Encerramento das Turmas do 1º Bimestre do Ano Corrente
03	Encerramento das Turmas do 2º Bimestre do Ano Corrente
04	Encerramento das Turmas do 3º Bimestre do Ano Corrente
05	Encerramento das Cursos do Ano Corrente

RN0027 – FECHAMENTO DA TURMA

As datas de Fechamento da Turma são definidas por bimestre:

Bimestre	Início ¹	Término (CCR)	Término (Padrão)
1	01/01/2019	02/03/2019	11/03/2019
2	12/03/2019	13/07/2019	20/07/2019
3	21/07/2019	18/10/2019	23/10/2019
4	24/10/2019	31/12/2019	31/12/2019

RN0028 – FECHAMENTO DO CURSO

A data de Fechamento do Curso foi definida para cada ano:

Ano	Encerramento
2017	29/12/2017
2018	28/12/2018
2019	28/12/2019

RN0029 – TIPOS DE AVALIAÇÃO

Os Tipos de Avaliação são determinados e atribuídos a um critério por mês conforme tabela:

Mês	Críticas	Descrições
Janeiro	01	Encerramento e abertura do Ano letivo anterior
Fevereiro	01	Encerramento e abertura do Ano letivo
Março	01	Encerramento e abertura do Ano letivo
Abril	01	Encerramento e abertura do Ano letivo
Maio	02	Inserção de notas e frequência do 1º Bimestre
Junho	02	Inserção de notas e frequência do 1º Bimestre
Julho	03	Inserção de notas e frequência do 2º Bimestre
Agosto	03	Inserção de notas e frequência do 2º Bimestre
Setembro	03	Inserção de notas e frequência do 2º Bimestre
Outubro	04	Inserção de notas e frequência do 3º Bimestre
Novembro	04	Inserção de notas e frequência do 3º Bimestre
Dezembro	05	Encerramento e abertura do Ano letivo atual

¹ A data de início refere-se ao dia posterior ao último dia do bimestre anterior.

EXPRESSÕES

QUANTIDADE DE EQUIPE IDEAL (QEI)

$$QEI = QERI + QDAI + QEAI$$

QUANTIDADE DE TURNOS DO BIMESTRE CORRENTE (QTC)

$$QTC = \text{Total de Turnos}^1 \text{ no Bimestre Corrente}$$

QUANTIDADE DE TURNOS DO BIMESTRE ANTERIOR (QTA)

$$QTA = \text{Total de Turnos}^1 \text{ no Bimestre Anterior}$$

QUANTIDADE DE TURNOS CONCLUÍDOS DO BIMESTRE CORRENTE (QTCC)

$$QTCC = \text{Total de Turnos}^1 \text{ com situação Concluído no Bimestre Corrente}$$

QUANTIDADE DE TURNOS CONCLUÍDOS DO BIMESTRE ANTERIOR (QTCA)

$$QTCA = \text{Total de Turnos}^1 \text{ com situação Concluído no Bimestre Anterior}$$

QUANTIDADE DE TURNOS CONCLUÍDOS NO PRAZO DO BIMESTRE CORRENTE (QTCPC)

$$QTCPC = \text{Total de Turnos}^1 \text{ com situação Concluído e Data de Conclusão ≤ Data Término (RND027)} \text{ no Bimestre Corrente}$$

QUANTIDADE DE TURNOS CONCLUÍDOS NO PRAZO DO BIMESTRE ANTERIOR (QTCPA)

$$QTCPC = \text{Total de Turnos}^1 \text{ com situação Concluído e Data de Conclusão ≤ Data Término (RND027)} \text{ no Bimestre Anterior}$$

QUANTIDADE DE CURSOS NO ANO CORRENTE (QCAC)

$$QCAC = \text{Total de Cursos}^2 \text{ no Ano Corrente}$$

QUANTIDADE DE CURSOS NO ANO ANTERIOR (QCAA)

$$QCAA = \text{Total de Cursos}^2 \text{ no Ano Anterior}$$

QUANTIDADE DE CURSOS ENCERRADOS NO ANO CORRENTE (QCEAC)

$$QCEAC = \text{Total de Cursos}^2 \text{ com Data de Encerramento no Ano Corrente}$$

QUANTIDADE DE CURSOS ENCERRADOS NO ANO ANTERIOR (QCEAA)

$$QCEAA = \text{Total de Cursos}^2 \text{ com Data de Encerramento no Ano Anterior}$$

QUANTIDADE DE CURSOS ENCERRADOS NO PRAZO NO ANO CORRENTE (QCEPAC)

$$QCEAC = \text{Total de Cursos}^2 \text{ com Data de Encerramento ≤ Data de Encerramento Limite (RND028)} \text{ no Ano Corrente}$$

QUANTIDADE DE CURSOS ENCERRADOS NO PRAZO NO ANO ANTERIOR (QCEPAA)

$$QCEAA = \text{Total de Cursos}^2 \text{ com Data de Encerramento ≤ Data de Encerramento Limite (RND028)} \text{ no Ano Anterior}$$

CARGA HORÁRIA DISPONÍVEL PARA ATRIBUIÇÃO (CHDA)

$$CHDA = QTI * CHMI$$

CARGA HORÁRIA DO ANEXO (CHAX)

$$CHAX = \text{Quant. Anexos} * 40$$

CARGA HORÁRIA EQUIPE IDEAL (CHEI)

$$CHEI = (QEI * 40) + 10$$

CARGA HORÁRIA DISPONÍVEL (CHDP)

$$CHDP = CHD - CHEI - CHAX - CHOS$$

¹ São consideradas apenas as Turmas Regulares.

² Os Cursos de Treinagem, EJA/CAMPO/EJA/CAMPO e PROJOVEN não são considerados nos cálculos.

CARGA HORÁRIA MATRIZ IDEAL (CHMI)
 $CHMI = CHM + CHF$

CARGA HORÁRIA NECESSÁRIA (CHN)
 $CHN = LI \cdot (CHDA + CHBI)$

CARGA HORÁRIA PARA REDUZIR (CHR)
 $CHR = CHDP - (CHN + CHBI)$

CARGA HORÁRIA PARA ADEQUAÇÃO (CHAQ)
 $CHAQ = CHR + CHBI$

ÍNDICE DAQP (IDAQP)
 $IDAQP = CHDP / CHDA$

IRI CRITÉRIO 01 (IRI01)
 $IRI01 =$ Se QCBPAA = QCBAA então 10,
Se QCBAA = QCAA então 5,
Senão 0

IRI CRITÉRIO 02 (IRI02)
 $IRI02 =$ Para Semestre = 1;
Se QTCPA = QTC então 10,
Se QTCC = QTC então 5,
Senão 0

IRI CRITÉRIO 03 (IRI03)
 $IRI03 =$ Para Semestre = 2;
Se QTCA < QTA então 0,
Se QTCPA = QTC então 10,
Se QTCC = QTC então 5,
Senão 0

IRI CRITÉRIO 04 (IRI04)
 $IRI04 =$ Para Semestre = 3;
Se QTCA < QTA então 0,
Se QTCPA = QTC então 10,
Se QTCC = QTC então 5,
Senão 0

IRI CRITÉRIO 05 (IRI05)
 $IRI05 =$ Se QCBPAC = QCBAC então 10,
Se QCBAC = QCAC então 5,
Senão 0

ÍNDICE IRP (IIRP)
 $IIRP =$ Se Critério = 01 então IRI01,
Se Critério = 02 então IRI02,
Se Critério = 03 então IRI03,
Se Critério = 04 então IRI04,
Se Critério = 05 então IRI05;

ÍNDICE GERAL (IG)
 $IG = IIRI + IIRI + IIRP$

ÍNDICES

RN0026 – PONTUAÇÃO IEO

A pontuação¹ do **IEO** é definida manualmente conforme tabela:

Valores	Pontuações
$IDAQP \leq 1.00$	80
$1.00 < IDAQP \leq 1.05$	70
$1.05 < IDAQP \leq 1.10$	60
$1.10 < IDAQP \leq 1.20$	50
$IDAQP > 1.20$	0

RN0027 – PONTUAÇÃO IRP

A pontuação¹ do **IRP** é definida manualmente conforme tabela:

Status	Pontuações
Satisfatório	10
Com ressalva	5
Insatisfatório	0

RN0028 – PONTUAÇÃO IRI

A pontuação¹ do **IRI** é definida manualmente conforme tabela:

Status	Pontuação
Satisfatório	10
Com ressalva	5
Insatisfatório	0

RN0029 – PONTUAÇÃO MÍNIMA E MÁXIMA

A pontuação mínima e máxima de referência são, respectivamente, 70 e 100.

ÍNDICES

RN0026 – PONTUAÇÃO IEO

A pontuação¹ do **IEO** é definida manualmente conforme tabela:

Valores	Pontuações
$IDAQP \leq 1.00$	80
$1.00 < IDAQP \leq 1.05$	70
$1.05 < IDAQP \leq 1.10$	60
$1.10 < IDAQP \leq 1.20$	50
$IDAQP > 1.20$	0

RN0027 – PONTUAÇÃO IRP

A pontuação¹ do **IRP** é definida manualmente conforme tabela:

Status	Pontuações
Satisfatório	10
Com ressalva	5
Insatisfatório	0

RN0028 – PONTUAÇÃO IRI

A pontuação¹ do **IRI** é definida manualmente conforme tabela:

Status	Pontuação
Satisfatório	10
Com ressalva	5
Insatisfatório	0

RN0029 – PONTUAÇÃO MÍNIMA E MÁXIMA

A pontuação mínima e máxima de referência são, respectivamente, 70 e 100.