



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

ÍTALO AGRA DE OLIVEIRA SILVA

**O PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DA
POLÍTICA DE RESPONSABILIZAÇÃO EDUCACIONAL EM PERNAMBUCO NO
GOVERNO CAMPOS (2007-2011)**

João Pessoa, 2013

ÍTALO AGRA DE OLIVEIRA SILVA

**O PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DA
POLÍTICA DE RESPONSABILIZAÇÃO EDUCACIONAL EM PERNAMBUCO NO
GOVERNO CAMPOS (2007-2011)**

Dissertação, sob a orientação do **Prof. Dr. Jorge Fernando Hermida Aveiro**, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba (PPGE/CE/UFPB), na linha de Políticas Educacionais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

João Pessoa, 2013

S586p *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) / Ítalo Agra de
 Oliveira Silva.--João Pessoa, 2013.
 219f. : il.
 Orientador: Jorge Fernando Hermida Aveiro
 Dissertação (Mestrado) – UFPB/CE
 1. Educação. 2. Programa de Modernização da Gestão
 Pública (PMGP) - Pernambuco. 3. Reforma educacional.
 4. Política de responsabilização educacional - análise.

UFPB/BC

CDU: 37(043)

ÍTALO AGRA DE OLIVEIRA SILVA

**O PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DA
POLÍTICA DE RESPONSABILIZAÇÃO EDUCACIONAL EM PERNAMBUCO NO
GOVERNO CAMPOS (2007-2011)**

Dissertação apresentada à Universidade Federal da Paraíba – UFPB, como requisito parcial
para obtenção do grau de Mestre em Educação.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Jorge Fernando Hermida Aveiro - UFPB
Orientador

Prof.^a Dr.^a Ana Lúcia Felix dos Santos - UFPE
Examinadora externa

Prof.^a Dr.^a Melânia Mendonça Rodrigues - UFPB
Examinadora interna

Aprovada em 27/02/2013

**Local de Defesa: Universidade Federal da Paraíba. Centro de Educação.
Programa de Pós-Graduação em Educação.
Cidade Universitária. Campus I – Castelo Branco. João Pessoa- Paraíba**

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho à minha família. Especialmente, meus pais, Marília e Givaldo e a minha esposa Surama, que me deram o alicerce na vida e apoio durante o curso.

Aos companheiros da Pastoral da Juventude do Meio Popular.

A todos os professores e colegas da turma 2007-2 de Pedagogia na Faculdades da Escada.

A todos os filhos da classe trabalhadora que enfrentaram ou almejam enfrentar o desafio de cursar uma pós-graduação. E aos trabalhadores da educação com quem convivo e a partir dos diálogos cotidianos consolidei o problema investigado nesse estudo. É também a voz deles que está representada aqui. Enfim, a todos que se envolveram direta ou indiretamente com esse trabalho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao princípio inteligente, causa primeira de todas as coisas, Deus.

À minha família, na qual me constituí como sujeito e tive as primeiras experiências com as problemáticas sociais, políticas e dos trabalhadores da Educação. Especialmente aos que foram fundamentais para a minha formação e para a realização desse trabalho, meus pais Marília e Givaldo, meu tio Daniel e minha avó Lenira Costa. A minha esposa Surama, companheira durante as atribulações, grande incentivadora desse projeto. Aos meus amigos de todas as horas que constituem minha família ampliada, de que tanto me privei do contato frequente nesse período.

A todos os movimentos sociais que constituíram a minha formação como militante, especialmente a Pastoral da Juventude do Meio Popular (PJMP), que foi meu esteio de fé e vida durante a juventude, na qual fui apresentado à educação popular e passei a conceber a educação como prática de liberdade. Agradeço a todos os companheiros de pastoral e que acompanharam esse processo, especialmente, Pe. Tadeu, Pe. Brito, e os amigos Ricchard, João Eudes, Iolanda, Daniely, Hélio e demais colegas de coordenação e assessoria.

Aos professores da Graduação na FAESC, que acreditaram ser possível e necessário formar com qualidade na mata sul pernambucana, especialmente Deyve Redyson, Fernanda Carvalho, Sandra Athayde, Tarcísio Augusto, Joseneide Barros, Patrícia Cabral .

Aos colegas de trabalho que me deram apoio e compartilharam reflexões nesse processo de formação, especialmente, Valdiclere, Gleidson, Andrezza, Késsia, Ivete, Amaro Paulino, Adriana, Bonifácio, Bira, Betânia, Rosiclé, Sylvania e Ivanise.

Aos tantos amigos e anfitriões que tive na Paraíba, lugar que passei a amar como minha segunda terra. Deyve Redyson e Emília Cristina, Hugo, Áurea e Tércio, Daniel, Alberto e Betânia. De maneira geral aos colegas inesquecíveis da turma 30, parceiros de viagem, debates e brindes, Carla, Lauricéia, Ana Cláudia, Alba, Tarcísio e Alison. E especialmente ao amigo Francisco das Chagas, companheiro de ideias e ideais de uma educação progressista, também anfitrião, que acompanhou de perto esse trabalho, nos altos e baixos, na revisão, sempre solidário nos momentos mais difíceis.

Aos professores do PPGE, Ângela Fernandes, Rita Porto e Luiz Júnior, Erenildo Carlos, Lúcia Nunes, Charlilton Machado, Adelaide Dias.

Aos professores que me orientaram Virgínia Silva, Andreia Silva, Erenildo Carlos, e especialmente Jorge Hermida que me orientou no momento mais decisivo. Por fim, a todos de perto e de longe que colaboraram e torceram por essa realização, muito obrigado.

As nossas escolas não irão melhorar se nós continuamente reorganizarmos a sua estrutura e administração sem uma consideração pelo seu propósito essencial. Nossos problemas educacionais são função de nossa falta de visão educativa, não um problema administrativo que requer o alistamento de um exército de consultores empresariais. Certamente nós deveríamos mobilizar os talentos administrativos qualificados para garantir que as instalações de nossas escolas sejam bem conservadas, que os professores tenham suprimentos adequados, que os serviços não educativos funcionem corretamente e que as escolas estejam usando seus recursos sabiamente. Mas as mudanças organizacionais não podem por si só criar um programa sólido de educação ou elevar a educação à altura da excelência que nós queremos.

Diane Ravitch (2011, p. 251).

Na travessia e no terreno das contradições, a luta da classe trabalhadora, e de suas organizações e movimentos e dos intelectuais a eles vinculados, é por uma escola básica, nos termos gramscianos, desinteressada dos valores mercantis e do adestramento para o mercado capitalista. Uma escola, portanto, que desenvolva todas as dimensões dos seres humanos, que esteja vinculada ao trabalho criador de valores de uso e à dilatação do tempo de liberdade.

Gaudêncio Frigotto (2009, p. 134).

RESUMO

O presente trabalho analisa a reforma educacional no Estado de Pernambuco durante o primeiro governo de Eduardo Campos (2007-2011), e tem como objetivo analisar a política de responsabilização educacional em Pernambuco iniciada a partir do Programa de Modernização da Gestão Pública (PMGP). O caminho metodológico adotado foi o estudo bibliográfico e documental com caráter exploratório devido à escassez de estudos sobre o objeto. Inicialmente investiga os precedentes históricos e pressupostos políticos da modernização da gestão, apresentando-a como processo de reforma gerencial do Estado, decorrente da crise do modelo de acumulação capitalista que implicou em mudanças no campo político e no modelo de produção fordista. Essas mudanças econômicas e políticas suscitaram novas demandas para a educação, que pautaram as reformas na educação brasileira nos anos 1990 e 2000. As reformas educacionais iniciadas nos anos 1990 no Brasil se alinharam ao reformismo neoliberal, sobretudo nos Governos Fernando Henrique Cardoso e consolidadas nos governos Lula da Silva. Situa o PMGP no contexto da reforma gerencial do Estado de Pernambuco no primeiro governo Campos, apresentando o cenário político e econômico que precedeu o Governo Campos e as mudanças promovidas no campo da gestão pública em Pernambuco como alinhadas ao reformismo neoliberal da Terceira Via. E aponta o Programa de Modernização da Gestão Pública no contexto da reforma gerencial do governo Campos (2007-2011) como a principal direcionamento da reforma da educação, que foi caracterizada pela implementação de um sistema de responsabilização educacional. Identifica os elementos da política de responsabilização articulados no Programa de Modernização da Gestão Pública e apresenta os resultados de estudos nacionais e internacionais referentes à responsabilização. Conclui apontando o caráter experimental e essencialmente mercadológico dessas políticas, e expondo as principais contradições dos elementos centrais da responsabilização, e suas possíveis implicações para a educação pública conforme a bibliografia analisada.

PALAVRAS-CHAVE: Programa de Modernização da Gestão Pública; Responsabilização educacional; reforma educacional; Pernambuco; Governo Campos.

RESUMEN

Este artículo analiza la reforma de la educación en el Estado de Pernambuco durante el primer gobierno de Eduardo Campos (2007-2011), y tiene como objetivo analizar la política de responsabilidad educativa en Pernambuco iniciado por el Programa de Modernización de la Gestión Pública (PMGP). El enfoque metodológico adoptado fue el estudio bibliográfico y documental de exploración debido a la escasez de estudios sobre el tema. Inicialmente investiga los precedentes históricos y supuestos políticos de modernización de la gestión, presentándolo como un proceso de reforma de la gestión del Estado, debido a la crisis del modelo de acumulación capitalista que dio lugar a cambios en la política y el modelo de producción fordista. Estos cambios económicos y políticos han planteado nuevas demandas de educación que las reformas guiadas en la educación en Brasil en 1990 y 2000. Las reformas educativas iniciadas en la década de 1990 en Brasil se alinearon el reformismo neoliberal, especialmente en los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y consolidadas gobiernos Lula da Silva. PMGP sitúa en el contexto de la reforma de la gestión del estado de Pernambuco, en los primeros campos de gobierno, la presentación de los ámbitos político y económico que precedieron el Gobierno y los cambios promovidos en el ámbito de la gestión pública en Pernambuco como alineado con el reformismo neoliberal de la tercera vía. Y los puntos del Programa de Modernización de la Gestión Pública en el contexto de la reforma de la gestión del gobierno Campos (2007-2011) como la dirección principal de la reforma de la educación, que se caracterizó por la aplicación de un sistema de responsabilidad educativa. Identificar los elementos de la política de rendición de cuentas enunciado en el Programa de Modernización de la Gestión Pública y se presentan los resultados de los estudios nacionales e internacionales relativas a la rendición de cuentas. Concluyo señalando un experimental y esencialmente merchandising estas políticas, y la exposición de las principales contradicciones de los elementos centrales de la rendición de cuentas, y sus posibles implicaciones para la educación pública con la literatura analizada.

PALABRAS CLAVE: Programa para la Modernización de la educación Responsabilidad de la administración pública, la reforma educativa, Pernambuco, Campos Gobierno

LISTAS DE TABELAS

QUADRO 1 – Comportamentos e Tecnologia da reforma	117
QUADRO 2 - Tabela de metas pactuadas do Termo de Compromisso.....	119
QUADRO 3 - Indicadores e sistema de monitoramento da rede estadual	123

LISTA DE ANEXOS

- ANEXO 01** – Implementação do TPPE: primeiro movimento
- ANEXO 02** – Implementação do TPPE: segundo movimento
- ANEXO 03** – Estrutura do modelo de planejamento e gestão
- ANEXO 04** – Ciclo PDCA no modelo integrado de gestão
- ANEXO 05** – Mapa da Estratégia 2008-2011
- ANEXO 06** – Sistema de monitoramento de processos e resultados
- ANEXO 07** – Termo de compromisso e responsabilidade
- ANEXO 08** – Nota técnica – Bônus de Desempenho Educacional
- ANEXO 09** – Matrizes de referência ensino fundamental e Médio – SAEPE
- ANEXO 10** – Escalas de proficiência – 2011 – Português e Matemática
- ANEXO 11** - Boletins de resultado escolar – 2008 a 2011 – SAEPE

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BDE – Bônus por Desempenho Educacional

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento ou Banco Mundial

BM – Banco Mundial

CEDES – Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CNE – Conselho Nacional de Educação

DEM – Partido Democratas

ENADE – Exame Nacional de Desempenho do Estudante

ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

EUA – Estados Unidos da América

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

GRE – Gerência Regional de Ensino

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDEPE – Índice de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco

IES – Instituições de Ensino Superior

INDG – Instituto de Desenvolvimento Gerencial

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MARE - Ministério da Administração da Reforma do Estado

MBC – Movimento Brasil Competitivo

MEC – Ministério da Educação

MGP – Modelo Gerencial Puro

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONGs – Organizações Não-governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

OREALC - Oficina Regional para a Educação na América Latina e no Caribe

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PAE – Programas de Ajuste Estrutural

PAN – Partido dos Aposentados da Nação

PBF – Programa Bolsa Família

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PCN's – Parâmetros Curriculares Nacional

PDCA – *Plan ; Do ; Check ; Action* ou Planejar, executar, verificar e agir.

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PDRE – Plano Diretor da Reforma do Estado

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PGM – Programa Governo nos Municípios

PGQP – Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade

PL – Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMGP- Programa de Modernização da Gestão Pública

PMGP-MBC – Programa Modernizando a Gestão Pública do Movimento Brasil Competitivo

PMGP-ME - Programa de Modernização da Gestão Pública: metas para educação

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PNAGE – Plano Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal

PNAGE-PE – Plano Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento do Estado de Pernambuco

PNE – Plano Nacional de Educação

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD – Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PP – Partido Progressista

PPA – Plano Plurianual

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PREAL – Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe

PRN – Partido da Reconstrução Nacional

PROMOEX – Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros

PRONAF – Programa Nacional de Agricultura Familiar

PROUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSO – Serviço Orientado para o Público

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RDs – Regiões de Desenvolvimento

SAEB - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SAEPE – Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco

SARE – Secretaria de Administração e Reforma do Estado

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Aprendizado Industrial

SEDE – Secretaria Executiva de Desenvolvimento da Educação

SEDUC – Secretaria de Educação, Esporte e Lazer

SEE-PE – Secretaria de Educação de Pernambuco

SEPLAG – Secretaria de Planejamento e Gestão

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

TCU – Tribunal de Contas da União

TPPE – Modelo de Planejamento e Gestão Todos por Pernambuco

UDE – Unidade de Desenvolvimento do Ensino

UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco

UNESCO - Organizações das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNPSA - Prêmio Nações Unidas para o Serviço Público

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
------------------------	-----------

1. NEOLIBERALISMO, REFORMA DO ESTADO E EDUCAÇÃO

1.1 A crise do modelo fordista-keynesiano e a ofensiva neoliberal	13
1.2 A reestruturação produtiva e ofensiva contra o trabalho	19
1.3 Ascensão política e a reforma neoliberal	21
1.3.1 A reforma do Estado o modelo gerencial.....	27
1.4 Novas demandas para o trabalho, educação e reforma educacional.....	33
1.5 A reforma gerencial no Brasil e a educação (1995-2010)	39
1.5.1 O governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): a reforma neoliberal.....	41
1.5.2 O governo Lula da Silva (2003-2010): a consolidação do gerencialismo	47

2. O GOVERNO EDUARDO CAMPOS - PSB (2007-2010): O MODELO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO TODOS POR PERNAMBUCO

2.1 Pernambuco: conjuntura econômica e política dos anos 1990 e 2000	58
2.1.1 Contexto político da emergência do Governo Campos (2006): o lulismo e as eleições em Pernambuco	64
2.2 A implantação do gerencialismo como política de Estado em Pernambuco: precedentes, princípios e consolidação	69
2.2.1 O plano de governo: um novo Pernambuco (2007-2010).....	71
2.2.2 Governo Campos (2007-2010): o modelo de planejamento e gestão Todos por Pernambuco	73
2.3 O modelo integrado de Gestão em Pernambuco (2007-2010): o gerencialismo como política de Estado	79

3. O PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA: METAS PARA A EDUCAÇÃO (PMGP-ME) E A RESPONSABILIZAÇÃO EDUCACIONAL: IMPLICAÇÕES PARA A ESCOLA PÚBLICA

3.1 A agenda da competitividade e a reforma da educação em Pernambuco	92
3.2 A implantação do PMGP-ME: uma contradição documental ?.....	99
3.3 PMGP-ME: bases da política de responsabilização educacional	107
3.4 O sistema de responsabilização educacional em Pernambuco: possíveis implicações para escola pública	117
3.4.1 Objetivos educacionais e metas por escola: termo de compromisso	118
3.4.2 Sistema de monitoramento de indicadores de processos e resultados	122
3.4.3 O sistema próprio de avaliação: SAEPE	128
3.4.4 Sistema de incentivos: o Bônus de Desempenho Educacional	132
3.5 Para além da responsabilização punitiva	141
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	143

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANEXOS

INTRODUÇÃO

Minha relação com o objeto desse estudo remonta às primeiras imagens que tenho da problemática da educação pública, na primeira metade dos anos 1990, quando via o engajamento de minha família no movimento sindical e na militância partidária em Gameleira-PE¹. Especialmente, através da minha mãe, professora e militante sindical, senti desde cedo, as dificuldades decorrentes de uma gestão municipal desastrosa na gestão dos recursos públicos e, especialmente, na condução da política educacional. Dessa maneira, as pautas pela melhoria da escola pública fizeram parte do meu cotidiano, tanto nas angústias do meio familiar quanto nas movimentações dos servidores públicos.

Meu envolvimento no movimento com a política e a educação se iniciou no meio familiar e se estendeu ao movimento cultural e à Pastoral da Juventude do Meio Popular (PJMP) na Igreja católica. Mais tarde, integrei o Movimento Estudantil, no Centro Acadêmico do Curso de Pedagogia da Faculdades da Escada (FAESC) e nas Executivas estadual e nacional do movimento estudantil do curso de Pedagogia². Dessas vivências, originou-se a preocupação com a escola pública, tendo-a como espaço de formação cultural da classe trabalhadora e um dos requisitos fundamentais à construção da democracia popular e da melhoria das condições de vida da população. Originou-se, também, o desejo de compreender cientificamente os fenômenos que condicionam as ações do Estado no campo da educação, especialmente no que se relaciona à gestão e a qualidade da escola pública.

A relação direta com o objeto deste trabalho deu-se a partir de 2008, quando ingressei na rede estadual de ensino de Pernambuco, como professor de disciplinas pedagógicas do curso Normal de nível médio. Nesse ano, foi iniciado o processo de implementação de mudanças administrativas e pedagógicas na gestão da rede estadual pernambucana. Para mim, tornou-se evidente, em minha experiência como docente, a ampliação dos mecanismos de controle administrativo, cada vez mais rigoroso, e a instituição de iniciativas para a implantação de uma cultura própria da gestão por resultados, incidindo cada vez mais sobre os docentes. O discurso do governo, defendendo o estabelecimento de metas, do foco em resultados e bonificações, passou a fazer parte do cotidiano escolar, mas

¹ O município de Gameleira-PE localiza-se na microrregião da mata sul do Estado de Pernambuco e possui, segundo o Censo de 2010, 27.912 habitantes.

² No período de 2006 a 2008 integrei a Executiva Pernambucana de Estudantes de Pedagogia (ExPEEPe) e a Executiva Nacional de Estudantes de Pedagogia (EXNEPE).

com um caráter exógeno, pois estava distante da realidade vivida e não havia clareza, para a maioria dos profissionais da educação, das finalidades das mudanças em curso.

A partir de 2010, ingressei como técnico educacional na rede estadual de ensino de Pernambuco. Essa situação ampliou minha compreensão acerca das mudanças na gestão escolar, visto que minha atuação, na nova estrutura da rede, deveria contribuir para a implantação do modelo gerencial nas escolas. Passei, então, a conhecer esse processo com um duplo olhar, como professor e como técnico, o que me possibilitou uma vivência dos conflitos inerentes à reforma gerencial nas escolas. Essa situação suscitou o desejo de compreender em profundidade esta problemática, mais especificamente, as origens e os fundamentos desse modelo de gestão, que veio a ser definido posteriormente como a política de responsabilização educacional de Pernambuco.

A implantação do novo modelo de gestão na rede estadual de ensino tem como marco inicial as eleições estaduais de 2006, quando Eduardo Campos (PSB) foi eleito Governador de Pernambuco, rompendo um ciclo de oito anos de governo de Jarbas Vasconcelos, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Os governos Jarbas foram alinhados ao projeto liberal-corporativo, e assim, contribuíram para a implantação da agenda neoliberal da reforma do Estado em Pernambuco. As políticas focadas no ajuste fiscal colaboraram para o sucateamento da escola pública e a precarização das condições de trabalho dos servidores.

Nesse contexto, se deu a vitória de Campos, que teve como características centrais: o forte apoio do governo federal e a articulação das duas frentes de oposição no segundo turno³, que permitiu a conquista da ampla maioria na Assembleia Legislativa do Estado e a disposição de investimentos estruturadores que impulsionaram a economia estadual a partir de 2007. Esse cenário político sinalizava uma oportunidade histórica de promover mudanças a partir do poder executivo pernambucano.

O governo Campos (PSB), iniciado em 2007, gerou grande expectativa nos movimentos progressistas em relação à implantação de mudanças na rede estadual de ensino, visando à promoção de uma educação de qualidade social e alicerçada nos marcos da gestão democrática. No entanto, as mudanças se deram com referenciais bem distintos, pois a educação como formação de capital humano e com foco em resultados veio ser predominante na política educacional do governo. O contexto econômico foi um dos principais argumentos para ascensão dessa perspectiva, que pautou a reforma da educação, instaurada no governo

³ No segundo turno, Humberto Costa do PT, 3º colocado no primeiro turno, engajou-se integralmente na campanha de Eduardo Campos (PSB).

Campos (2007-2011). Isto porque, a partir de 2007, o panorama de baixo crescimento econômico do estado (que marcou os anos 1990 e o início dos anos 2000) foi sendo substituído por taxas de crescimento acima da média nacional, em decorrência dos investimentos públicos e privados atraídos para o estado (BATISTA, 2011).

Nesse contexto político e econômico favorável, a agenda da reforma da educação pública surge com força, visando adequá-la às demandas do setor produtivo, conforme ressaltam Lima, Sicsú e Padilha (2007). Setores produtivos do estado e o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social (CEDES) apontaram a necessidade urgente de investimentos em educação básica, profissional e em ciência e tecnologia, como um fator de ampliação da competitividade e de sustentabilidade para o desenvolvimento da economia pernambucana.

Os primeiros resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em 2007, apresentaram os indicadores de Pernambuco entre os piores do país nas três etapas avaliadas: anos iniciais do ensino fundamental, anos finais do ensino fundamental e Ensino Médio. Os resultados do IDEB revelaram, entre outras questões, uma herança de gestões marcadas pelo sucateamento da escola pública, de maneira que o “pior IDEB do Brasil” foi tomado como mote de justificação da reforma da educação em Pernambuco. Nesse contexto de dificuldades da educação pública estadual, foi implementada a reforma da educação no estado, carreada pelo Programa de Modernização da Gestão Pública: Metas para a Educação (PMGP-ME)⁴.

Foi neste cenário de demandas urgentes por melhoria da qualidade da escola pública no estado que o PMGP-ME foi apresentado pelo governo Campos (2007-2011) como a alternativa para elevação da qualidade da educação pública do estado, por meio de uma política de Estado focada em resultados e em assegurar acesso, permanência e a formação plena do aluno (PERNAMBUCO, 2008f).

A maior relevância do PMGP-ME deu-se pela introdução, na rede estadual, de um sistema de responsabilização educacional, conforme veio a ser definido a partir de 2012 (PERNAMBUCO, 2012a). O sistema é composto por quatro elementos: a definição de objetivos e metas por escola; um sistema próprio de avaliação; um sistema de monitoramento de processos; e um sistema de incentivos. O que foi realizado mediante a implementação de contratos de gestão firmados, pelos gestores, com metas anuais pactuadas por cada escola

⁴ O Programa de Modernização da Gestão Pública: metas para educação foi lançado em 3 de junho de 2008. O PMGP foi um desdobramento para o setor da educação do Todos por Pernambuco (TPPE), modelo de planejamento e gestão implementado no Estado em 2007.

(termo de compromisso). A mudança no Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco (SAEPE) que passou a ser realizado anualmente e foi criado Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE) como medida de desempenho das escolas. O indicador estadual tornou-se o lastro da política de remuneração por mérito (estabelecida pelo PMGP-ME) e com o Bônus por Desempenho Educacional (BDE). E, por fim, o estabelecimento de um sistema de monitoramento de processos nas escolas, visando à consolidação da gestão por resultados, utilizando a metodologia do programa Gestão nota 10, do Instituto Ayrton Senna.

A partir do exposto que surgiram as indagações que justificam o estudo: quais são os precedentes e pressupostos da modernização da gestão pública? Quais as possíveis implicações da responsabilização para a educação pública? Portanto, definimos como objeto do estudo o Programa de Modernização da Gestão Pública: metas para a educação, com recorte às ações voltadas à implementação do sistema de responsabilização educacional.

O nosso objetivo geral foi analisar a implementação da política de responsabilização educacional em Pernambuco a partir do Programa de Modernização da Gestão Pública do Governo Campos (2007-2011)

Desse objetivo decorrem os objetivos específicos: I investigar os precedentes históricos e pressupostos políticos da Modernização da Gestão Pública. II situar o PMGP-ME no contexto da reforma gerencial do Estado de Pernambuco no governo Campos (2007-2011); III identificar os elementos da política de responsabilização educacional no PMGP; e IV apresentar possíveis implicações da responsabilização educacional para a escola pública.

Para tanto, optamos por realizar uma pesquisa bibliográfica e documental. Essa opção metodológica se adequa às finalidades do estudo, no sentido de levantar informações sobre a formulação e a implementação da política, a partir dos documentos oficiais do estado disponíveis, e os examinar mediante análise da literatura especializada sobre o assunto.

A pesquisa tem também, um caráter exploratório, devido à escassez de trabalhos acadêmicos acerca do objeto, o que reforçou a opção pela pesquisa documental, devido às fontes primárias terem sido predominantes no levantamento de dados.

O recorte histórico compreende, sobretudo o primeiro Governo Campos (2007-2010), mas menciona desdobramentos que se deram no primeiro ano do segundo mandato, portanto, referimo-nos a (2007-2011) como período analisado.

A pesquisa bibliográfica foi realizada por meio de pesquisas disponíveis sobre as transformações econômicas, políticas, sociais e educacionais na sociedade contemporânea, a

partir do final dos anos 1970 e, também, da implantação do modelo gerencial nos processos de reforma do Estado e da educação gerados desde então. Utilizamos, fundamentalmente, fontes secundárias baseadas em dados ou categorias teóricas decorrentes de pesquisas anteriores como livros, artigos, teses dentre outros (SEVERINO, 2007).

Na pesquisa documental, ampliamos o conceito de documento, pois não se restringe ao impresso, incorporando assim documentos de outras mídias, a exemplo de fotos, vídeos e gravações. Na maioria dos casos, os dados são fontes primárias, ou seja, não receberam nenhum tratamento analítico, “são ainda matéria prima, a partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise” (SEVERINO, 2007, p. 123).

A pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental são identificadas por alguns autores como sinônimas, porém, partimos da concepção que atribui a diferença à natureza das fontes, como explicam Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 6):

A pesquisa documental é muito próxima da pesquisa bibliográfica. O elemento diferenciador está na natureza das fontes: a pesquisa bibliográfica remete para as contribuições de diferentes autores sobre o tema, atentando para as fontes secundárias, enquanto a pesquisa documental recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, as fontes primárias.

A escolha da metodologia está intimamente ligada aos objetivos do trabalho. Por um lado buscamos construir, a partir das fontes primárias, a trajetória de implantação do PMGP, seus marcos legais, documentos publicitários, discursos, artigos na mídia impressa, em portais na internet, entre outros. Por outro lado, o tratamento analítico dessas fontes depende, fundamentalmente, das referências bibliográficas que utilizamos, tanto para compor o cenário histórico, quanto para analisar as categorias depreendidas dos documentos utilizados.

O tratamento das informações foi realizado a partir das técnicas de análise documental. Ludke e André (1986, p. 38) ressaltam que “a análise documental busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões ou hipóteses de interesse”. Dessa forma, sendo um dos nossos objetivos a identificação de seus pressupostos teóricos e das evidências históricas da construção do modelo de gestão, na parte documental da pesquisa, levantamos os dados que foram analisados com base nas hipóteses construídas mediante a investigação bibliográfica sobre o assunto, sem a qual, não seria possível depreender dos documentos as suas concepções teóricas e ideológicas.

Para Ludke e André (1986, p. 39):

Os documentos constituem também uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentem afirmações e declarações do pesquisador. Representam ainda fonte ‘natural’ de informação. Não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto.

Para Richardson (1999), a análise documental é semelhante na estrutura geral da análise com a análise de conteúdo, mas difere quanto ao foco da análise. Enquanto a primeira trabalha sobre os documentos (é essencialmente temática e tem como objetivo a determinação dos fenômenos sociais), a segunda analisa as mensagens, pois a análise temática é apenas uma das técnicas e o objetivo básico está na manipulação das mensagens.

O tratamento das informações foi organizado com base nas três fases apresentadas por Richardson (1999): a pré-análise; a análise do material e o tratamento dos resultados; e a inferência e a interpretação. No primeiro momento, os dados foram levantados e classificados com o critério da correspondência com o objeto de estudo. Escolhidos os documentos a serem utilizados, fizemos a análise de cada um buscando estabelecer as relações entre o seu conteúdo e os objetivos da pesquisa. Por fim, no tratamento dos resultados, construímos relações entre as bases documentais (primárias e secundárias), inferindo as temáticas fundamentais para a compreensão do objeto estudado.

Ranieri (2011) explica que não é possível compreender qualquer tipo de teoria apartada da sociedade, desconsiderando a interação entre os humanos e as condições de produção e reprodução da vida em relação com a natureza. Com base nesse pressuposto, buscamos relacionar o objeto em estudo ao contexto histórico e social mais amplo, compreendendo dialeticamente o Programa de Modernização da Gestão Pública em Pernambuco: metas para educação, em suas relações com mudanças econômicas e políticas nacionais e mundiais. Essas articulações entre os fenômenos micro e macro tem uma construção histórica, que foi evidenciada na investigação dos precedentes históricos do objeto de estudo.

A análise realizada nessa pesquisa toma como pressuposto que as bases materiais (nas quais se estruturam as sociedades) são elementos centrais para a compreensão das ideias e mudanças políticas, conforme um princípio elaborado por Marx, de que “o modo de produção da vida material condiciona o desenvolvimento da visão social, política e intelectual

em geral” (2003, p. 4). Partimos, então, do entendimento de que as reformas no aparato do Estado, bem como as reformas educacionais, estão relacionadas organicamente, mas não de forma direta e imediata⁵, às mudanças no processo de acumulação capitalista nos seus ciclos de expansão, crise e de reformulação.

O conceito da reforma do Estado como uma (contra) reforma, parte da concepção crítica acerca do movimento reformista, por identificar a crise como oriunda do modelo de acumulação capitalista e não como resultante da ineficiência ou desequilíbrio fiscal do Estado. Essa concepção, proposta por Behring e Boschetti (2010) e corroborada por Montañó e Duriguetto (2011) e por Netto e Braz (2011), dentre outros, considera que o movimento de reforma do Estado foi precedido por rupturas e reformulações maiores no campo da infraestrutura que passaram a demandar mudanças correspondentes na superestrutura. Para Montañó e Duriguetto (2011), os fatores que precederam o reformismo neoliberal e que o justificam foram: a perda de competitividade do setor produtivo em crise a partir da segunda metade dos anos 1970; a ascensão do capital financeiro nos anos 1970; o fim da União Soviética em 1991; e a mundialização do capital consolidada a partir desta última data.

No setor produtivo, deu-se o processo de reestruturação produtiva e, no plano político ideológico, a ascensão da ideologia neoliberal, tendo a (contra) reforma do Estado como estratégia para prover condições de reprodução do capital. A partir de então, o neoliberalismo passou a se constituir como referência para viabilizar as condições de saída da crise estrutural do capitalismo e das mudanças implementadas no plano da produção e no político e ideológico.

O processo de reestruturação produtiva gerou enormes perdas para a classe trabalhadora, a exemplo do desemprego estrutural, a redução dos salários e o arrefecimento do movimento sindical. A esses efeitos somaram-se os desdobramentos das reformas neoliberais da primeira geração (MARINI; MARTINS, 2004), pautadas no princípio da minimização do Estado, no corte do gasto social e, sobretudo, na desregulamentação de direitos e proteção social às classes trabalhadoras. Os efeitos combinados desses dois movimentos de reestruturação do capital resultaram em graves consequências sociais (como o aumento da miséria e da marginalidade) e contribuíram para minar a legitimidade política do neoliberalismo a partir dos anos 1990, sobretudo na América Latina.

⁵ Segundo Frigotto (2006), não há uma ligação direta, imediata entre o setor produtivo e a educação, porém, o sistema educacional contribui indiretamente ao formar para um determinado padrão de sociabilidade que convém ao aos padrões de acumulação capitalista.

Dessa maneira, ao final da década de 1990, segundo Martins (2009), o capital passou a demandar novas estratégias de reprodução e justificação de sua hegemonia. Com esse intuito, surgiu na Grã-Bretanha, a proposta da Terceira Via, como um movimento político e econômico que se apresenta como a “alternativa aos efeitos negativos do neoliberalismo e das insuficiências da socialdemocracia europeia” (LIMA; MARTINS, 2005, p. 43). Nesse sentido, Kliksberg (1998) propõe uma harmonização entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, tendo em vista um modelo sustentável de desenvolvimento e um desenvolvimento com justiça social. Ao sugerir um “capitalismo com face humana”, segundo Martins (2009), a Terceira Via cumpre um papel relevante para o capital: o de propor uma nova estratégia de legitimação do mercado via revalorização do Estado, mas este, subordinado à gestão privada. Desse modo, a Terceira Via propõe um novo consenso, uma nova sociabilidade orgânica ao capital (MARTINS, 2009).

O neoliberalismo da Terceira Via (NEVES, 2005) promoveu uma reformulação na perspectiva da reforma do Estado e, portanto, é identificado como uma segunda geração de reformas (MARINI; MARTINS, 2004), substituindo a negação do Estado pela sua reconstrução sob a lógica da gestão privada, dando origem à nova gestão pública ou gerencialismo. O modelo gerencial, também identificado como modernização da gestão, converge para o esforço de incorporar ao serviço público o *modus operandi* do setor privado como um elemento dinamizador e legitimador da ação do Estatal (BRESSER-PEREIRA, 2010). O Estado, com a adoção desse modelo, romperia com a lógica burocrática, tida como naturalmente ineficiente, e se alinharia a um modelo flexível de gestão que, segundo o argumento gerencial, passaria a oferecer respostas eficientes, efetivas e com qualidade na provisão dos serviços públicos. No novo paradigma, o “estado ideal [seria] aquele em que os gestores públicos fossem liberados dos excessivos controles e passassem a operar com mais autonomia e maior atenção aos resultados” (REZENDE, 2002a, p. 167).

Segundo Ball (2005), as reformas gerencialistas têm sido o principal instrumento da reforma política e da reengenharia cultural do setor público a partir dos anos 1980, ao introduzir uma nova forma de poder que visa incutir um novo sistema ético-profissional. No gerencialismo, as relações entre o Estado e a burocracia passam a ser pautadas pela performance, o que suscita constantes mudanças organizacionais visando à obtenção de melhores resultados e a ampliação da competitividade. A esse instrumento de gestão, Ball (2005) denomina como performatividade.

As reformas de segunda geração, pautadas pelas premissas do neoliberalismo da Terceira Via, estabelecem uma nova configuração para o Estado que, nessa perspectiva, não é

mais o regulador ou o mero provedor de serviços essenciais e mantenedor da ordem. Ele passa a assumir “a ação pedagógica de propagar a ‘nova cultura cívica’ no interior desta ‘sociedade civil ativa’, estimulando o empreendedorismo social e o voluntariado” (GROPPO; MARTINS, 2008, p. 226-227).

Outra discussão teórica importante para a pesquisa diz respeito às implicações do movimento de reestruturação do capital e às demandas geradas para a educação. Segundo Klisksberg (1998), o neoliberalismo teria falhado também ao desprezar a política social e aponta a necessidade de “reconstruir o Estado na área social” (p. 52), revalorizando os conceitos de capital humano e capital social. O autor aponta o capital humano e o capital social como fundamento das reformas educacionais a partir de meados dos anos 1990. Nesse sentido, tomamos o conceito de Capital Humano como um eixo para a análise do modelo de gestão da educação implementado em Pernambuco e de sua proposta de formação.

As mudanças decorrentes dos processos de reestruturação produtiva elevaram a competitividade do mercado, assim como a demanda um novo perfil de trabalhador, com uma base formativa distinta da que prevaleceu no fordismo. Portanto, a Teoria do Capital Humano (TCH) foi retomada como pressuposto para justificar a necessidade de reformar a educação, tendo em vista uma suposta relação direta entre educação e desenvolvimento econômico. Segundo Frigotto (2006), a teoria do capital humano é uma teoria do desenvolvimento e da educação, pois concebe a educação como potencializadora do trabalho e, por conseguinte, da renda, constituindo assim, um capital individual, que tem implicação sobre o desenvolvimento econômico. Quanto à educação, é reduzida a uma questão técnica, a uma tecnologia “cuja função precípua é ajustar requisitos educacionais e pré-requisitos de uma ocupação no mercado de trabalho de uma dada sociedade” (FRIGOTTO, 2006, p. 16).

Assim, a partir dos anos 1990, as reformas educacionais de corte neoliberal, foram reforçadas na crença da relação imediata entre a educação escolar e o sistema econômico-produtivo, preconizada pela TCH. No entanto, Saviani (2010) ressalta que a teoria foi refuncionalizada, pois em seu contexto originário⁶, nos anos de ouro do capitalismo, visava o pleno emprego, o incremento da renda dos trabalhadores e a competitividade da economia nacional. Atualmente, sugere ao indivíduo a busca da escolaridade para obtenção do status de empregabilidade, ou seja, a condição para competir por um emprego incerto em um cenário cada vez mais restrito e volátil.

⁶ A teoria do capital humano foi formulada por Theodore Schultz em 1960, porém, não tem uma formulação única, e tem sido utilizada atualmente com foco distinto do contexto de origem. Ver Frigotto (2006)

Portanto, o perfil de trabalhador que passou a ser requerido no modelo de acumulação flexível (HARVEY, 2007) demanda uma formação básica instrumental, indispensável para a produtividade e adaptação às mudanças do setor produtivo. Deve-se então a essa necessidade de manter os padrões de acumulação do capital, a movimentação do empresariado em prol de um determinado modelo de qualidade da educação brasileira. Segundo Martins (2008), os empresários estão atuando em prol da construção de um projeto único para a educação brasileira e tem feito isso a partir da ampliação da luta política e da intervenção sistemática nas políticas sociais. Buscam ,então, “legitimar uma determinada leitura da realidade educacional e também uma determinada perspectiva para educação básica” (MARTINS, 2008, p.7). É nesse sentido que o projeto educacional do empresariado se restringe à expansão da oferta e da qualidade instrumental da educação básica, ou seja, que contribua para formar uma nova sociabilidade convergente com as necessidades do capital.

A temática da educação é uma das questões prioritárias para essa “nova” direita. No Brasil, algumas instituições se destacam na defesa do projeto do empresariado brasileiro para educação. Entre os principais estão: o Movimento Brasil competitivo (MBC), que atua principalmente no campo da reforma do Estado; e o movimento Todos pela Educação (TPE), que articula o desenvolvimento desse projeto no setor educacional. Ambas defendem a modernização da gestão pública e o fortalecimento da competitividade nacional como instrumento de equalização social.

O argumento do fortalecimento da competitividade nacional a partir da educação enseja não apenas justificar a adequação do sistema educacional às demandas do capital, como também tem sido utilizada como pretexto comum para introdução de mecanismos de responsabilização educacional, que tem como marca, justamente a subjugação da educação pública à lógica do privado, ou até mesmo a própria gestão por entes privados. Nessa perspectiva, identificamos que tanto no caso norte-americano (origem da responsabilização educacional), quanto no brasileiro, (em nível federal a partir do PDE), as reformas educacionais foram precedidas por um discurso comum, de ameaça à nação. E a educação foi posta como alavanca do desenvolvimento.

Movimento análogo pode ser percebido no caso de Pernambuco, conforme as análises⁷ acerca do ciclo de desenvolvimento econômico do Estado, que confluem para a necessidade de superar as restrições à competitividade (PERNAMBUCO, 2007f), dentre as quais figura a educação como alvo prioritário. A educação passou a ser apontada como fator

⁷ Lima, Sicsú e Padilha (2007), Sotero (2010), Monteiro (2011) e o CEDES (PERNAMBUCO, 2007b). Ver item 2.1

urgente para a sustentabilidade do desenvolvimento, tendo em vista os ciclos de crescimento e estagnação que marcam a história de Pernambuco (LIMA, SICSÚ, PADILHA, 2007b).

A perspectiva da educação como formação de capital humano foi a que norteou a política educacional do governo Campos durante o primeiro mandato, conforme os documentos analisados nessa pesquisa. Desde a proposta eleitoral do primeiro governo Campos (2007-2010), já constava essa perspectiva de adequação da educação às demandas do capital, indução à competitividade e formação de capital humano como uma equalização de oportunidades. E nesse contexto foi lançado o Programa de Modernização da Gestão Pública: metas para a educação (PMGP-ME), como lançamento da política educacional do governo Campos, a qual teve como eixo central a implementação de um sistema de responsabilização educacional.

Com a finalidade de atingir os objetivos propostos nesse estudo, o trabalho foi organizado em três capítulos, em consonância com os referenciais teóricos e metodológicos explicitados. No primeiro capítulo, apresentamos os precedentes históricos das reformas do Estado, analisando o processo de reestruturação produtiva, a ascensão do neoliberalismo e os seus desdobramentos para a reforma do Estado e da educação, a partir dos anos 1990. Para tanto, abordamos a relação entre as crises do modo de produção capitalista e as decorrentes reformas do Estado em nível mundial, os principais difusores dessas mudanças e os seus pressupostos políticos. Em seguida, apresentamos como se deu o movimento de reforma do Estado no Brasil, nos anos 1990 e 2000, com ênfase nas ações dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, voltadas para a consolidação do gerencialismo na gestão pública, bem como nas políticas educacionais.

No segundo capítulo, abordamos o contexto econômico e político do estado de Pernambuco nos anos 1990 e 2000, explicitando os fatores que confluíram para a eleição de Eduardo Campos (PSB), em 2006. Em seguida, apresentamos os precedentes e os pressupostos políticos do modelo de planejamento e gestão Todos por Pernambuco e a implantação da gestão por resultados, como política de Estado, mediante a Lei Complementar nº, 147, de setembro de 2009.

No terceiro capítulo, apresentamos o contexto geral em que foi lançado o Programa de Modernização da Gestão Pública: metas para a educação, os seus precedentes, processos e implicações para a educação pública. No que diz respeito aos precedentes, discorreremos sobre a origem do PMGP-ME, sua implementação, bem como sua relação com a estrutura do modelo de planejamento e gestão Todos por Pernambuco. Em seguida analisamos as bases das políticas de responsabilização educacional implementadas na rede estadual a

partir do PMGP-ME e, por fim, discutimos sua relação com o quadro geral das reformas educacionais, bem como as possíveis implicações dessas políticas para a educação pública.

CAPÍTULO 1

1. NEOLIBERALISMO, REFORMA DO ESTADO E EDUCAÇÃO

Neste capítulo, apresentaremos os precedentes históricos da reforma do Estado implementada no país a partir dos anos de 1990, analisando o processo de reestruturação produtiva, a ascensão do neoliberalismo e seus desdobramentos para o setor da educação. Para tanto, examinaremos a relação entre as crises do modo de produção capitalista, a emergência e a consolidação do neoliberalismo e a crise do Estado de Bem-estar Social em nível mundial e a difusão dessas mudanças e os seus pressupostos políticos.

A análise toma como pressuposto que as bases materiais em que se estruturam as sociedades são um elemento central para a compreensão das ideias e mudanças políticas. Assim, parte-se do entendimento de que as reformas no aparato do Estado, bem como as reformas educacionais, estão relacionadas organicamente às mudanças no processo de acumulação capitalista nos seus ciclos de expansão, crise e de reformulação econômica, sócio-política e cultural. As reformas do Estado e da educação implementadas na América Latina nas décadas de 1980 e, sobretudo a partir de 1990, fundamentam-se, em sua maioria, nos princípios do atual projeto hegemônico mundial do capitalismo: o neoliberalismo.

Em seguida, apresentamos brevemente o processo de reforma gerencial no Brasil nos Governos FHC (1995-2003) e nos governos Lula (2003-2011), e os desdobramentos para as reformas educacionais.

1.1 A crise do modelo fordista-keynesiano e a ofensiva neoliberal

As origens do Estado de bem-estar remontam ao contexto econômico e político das primeiras décadas do século XX quando, após a I Guerra Mundial (1914-1918), os Estados Unidos da América já figuravam como a potência econômica mundial – tanto quanto após a Segunda Guerra (1939-1945). A ascensão dos EUA esteve diretamente relacionada a esses conflitos mundiais, dos quais saiu com a maior produção industrial do mundo, bem como passou da condição de país devedor para o de maior credor mundial (HOBBSAWM, 2012).

Segundo Hobsbawm (2012), na década de 1920 os americanos eram os maiores exportadores do mundo e concentraram suas operações na Europa e no Ocidente de uma forma geral, sendo os grandes credores dos países devastados pela Primeira Guerra. Nesse momento (diferentemente da Grã-Bretanha, que fora a nação hegemônica até 1914), os EUA não garantiram a estabilidade do dólar, que lastreava os empréstimos concedidos aos países em reconstrução no pós-Primeira Guerra. Dessa maneira, qualquer sobressalto que tivesse impacto sobre a moeda americana traria efeitos para a economia global. Ao não tomar precauções para garantir o equilíbrio da economia, os EUA se supunham imunes aos problemas externos e expandiam a produção em busca do mercado de massas idealizado por Henry Ford. Porém, o consumo não acompanhou a produção, o que gerou superprodução, especulação e grande expansão do crédito, ocasionando o colapso daquele modelo de acumulação que teve como marco inicial a quebra da bolsa de Nova York em 1929.

A crise de 1929, como ficou conhecida, arrastou as economias do mundo ao colapso levando ao desemprego e, conseqüentemente, a inadimplência em massa alcançou níveis alarmantes, o que, segundo Hobsbawm (2012), colocou em xeque o modelo de acumulação baseado no princípio do livre mercado, vigente até então.

Em contraste à crise que tomava o Ocidente, a União Soviética pós-revolução estava em franca ascensão econômica, gerando uma condição que foi considerada por John Maynard Keynes (1883-1946) como política e socialmente explosiva. Sendo assim, Keynes defendeu a tese de que o Estado deveria intervir na economia, tendo em vista a reativação da produção. Desse modo, Keynes questionou o princípio de auto-regulação do mercado em que se baseia o liberalismo ortodoxo, que teria gerado a grande depressão dos anos 1929 a 1932 e as guerras mundiais (HOBSBAWM, 2012).

Keynes defendeu uma saída pragmática para a crise do capitalismo daquele momento, considerando a falha desse modelo em não regulamentar as condições de sua própria reprodução, ocasionando crises (como em 1929) que expuseram a fragilidade de seu argumento basilar, segundo o qual o mercado produziria o equilíbrio entre o interesse individual e o bem-estar social. Assim, em oposição ao livre mercado, visando à instituição de um período de sustentabilidade do modelo capitalista, foram sugeridas, por Keynes, mudanças no papel do Estado em relação ao mercado, conforme explicam Behring e Boschetti (2010, p. 84),

O estado, com o keynesianismo, tornou-se produtor e regulador, o que não significava o abandono do capitalismo ou a defesa da socialização dos meios de produção. Keynes defendeu a liberdade individual e a economia de

mercado, mas dentro de uma lógica que rompia com a dogmática liberal-conservadora da época.

A proposta de Keynes consistia portanto, em um capitalismo heterodoxo, pois incluía demandas típicas do movimento operário – como o pleno emprego e políticas sociais. Buscava-se fugir da recessão provocada pelos agentes econômicos individuais, bem como o ressurgimento das rivalidades geopolíticas interestatais que haviam deflagrado a II Guerra Mundial (BEHRING; BOSCHETTI, 2010).

De acordo com Pereira (2009), a tese de Keynes começou a ganhar impulso no plano internacional em 1944, quando foi estabelecido o acordo de Bretton Woods. Esse acordo instituiu uma nova ordem global mediante a criação de instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), atual Banco Mundial, e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Essas organizações passaram a atuar como protagonistas da estabilidade da nova ordem capitalista internacional após a Segunda Guerra Mundial, situando-se como atores políticos, intelectuais e financeiros a favor do capital.

A combinação entre Estado e mercado, sugerida por Keynes, foi responsável pelos “anos dourados” do capitalismo (HOBSBAWM, 2012), como foi denominado o ciclo de altas taxas de crescimento econômico nos países do capitalismo avançado durante os anos 1950 e 1960. Enquanto a economia crescia, as críticas contundentes a respeito do intervencionismo do Estado formuladas por Hayek e a Sociedade de Monte Pèleryn⁸ limitavam-se a um grupo minoritário que defendia um capitalismo duro e livre de regras (ANDERSON, 1996). O alvo principal dos idealizadores do neoliberalismo era a intervenção do Estado na economia, pois, segundo Hayek, o igualitarismo promovido pela proteção social,

[...] destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos. Desafiando o consenso oficial da época, eles argumentavam que a desigualdade era um valor positivo - na realidade imprescindível em si-, pois disso precisavam as sociedades ocidentais. Esta mensagem permaneceu na teoria por mais de 20 anos (ANDERSON, 1996, p. 10).

A ideologia neoliberal, até os anos 1960, ainda não tinha amparo nas bases materiais da sociedade para conquistar a hegemonia devido ao crescimento econômico obtido

⁸ Entre os membros da Sociedade de Monte Pèleryn estavam Milton Friedman e Karl Popper, reconhecidos adversários do *New Deal* de Franklin Roosevelt (ANDERSON, 1996).

com o modelo de Estado intervencionista. Mas, ao final da década de 1960, de acordo com Harvey (2011), o liberalismo regulado começava a apresentar sinais de uma nova crise da acumulação de capital, pois o desemprego voltou a crescer, acompanhado de inflação, anunciando uma fase de severa estagflação que se prolongou durante a década de 1970.

Segundo Harvey (2011), nesse contexto, o capital financeiro ganhava cada vez mais força, devido às possibilidades mais vantajosas de retorno do empréstimo aos países em desenvolvimento, do que no investimento na indústria local, que também passa a ser deslocada para outros países onde o custo de produção era menor. O fortalecimento do capital financeiro se deu em virtude do aumento da liquidez dos bancos com os chamados petrodólares, que eram recursos oriundos dos países produtores⁹ que tinham elevado drasticamente o preço do petróleo e, com isso, seu poderio econômico. Os EUA usariam seu poderio militar para, em 1973, invadir esses países e restabelecer o fluxo e baixar os preços. Entretanto, ao invés disso, conseguiu um acordo vantajoso de reciclar os petrodólares por meio dos bancos de investimento em Nova York.

Assim, os bancos passaram a dispor de um grande volume de recursos e buscaram aplicações com alto retorno e os clientes preferencias foram os governos que, sobretudo nos países em desenvolvimento, estavam ávidos por recursos. Esses países contraíram altas dívidas e em condições bastante vantajosas para os banqueiros, devido à arriscada condição de taxas flutuantes de juros (BATISTA, 1994). Diversos países da América Latina buscaram esses empréstimos para financiar desequilíbrios comerciais apostando na solidez da ordem econômica internacional, especialmente na manutenção da estabilidade do dólar sob a guarda da potência mundial, os Estados Unidos.

A crise do modelo fordista-keynesiano se estabeleceu de vez em 1973 com a crise do petróleo, em que o preço do barril se multiplicou. Essa situação, segundo Ricci (1999, p. 151), “agravou o sistema de financiamento público dos investimentos industriais e o custo de produção”. Com o agravamento da crise e a alta da inflação, os EUA não hesitaram em elevar fortemente a taxa de juros para proteger sua economia. Desse modo, quebrou um dos pilares do sistema monetário internacional acordado em Bretton Woods: a manutenção da estabilidade do dólar para assegurar a recuperação das economias dos países endividados.

O aumento dos juros chegou a 20% até julho de 1981 e ficou conhecido como *Choque Volcker*¹⁰, devido às pretensões neoliberalizantes incorporadas a essa decisão que

⁹ Arábia Saudita, Kuwait e Abu Dhabi.

¹⁰ Em referência ao então Presidente do Banco Central Americano (*Federal Reserve*), Paul Volcker que assumiu em 1979 e promoveu a implementação do monetarismo neoliberal antes mesmo do início do Governo Reagan em 1980 (HARVEY, 2011).

ocasionou uma recessão profunda, a destruição dos sindicatos e a falência dos países devedores (HARVEY, 2011).

Para Montañó e Duriguetto (2011, p. 180), a crise foi resultado “da confluência de diversas novas configurações que caracterizam um renovado cenário do capitalismo mundial, o que demandará e permitirá ao capital promover uma profunda reestruturação sistêmica”. Segundo estes autores, a crise não é resultado de um momento de falha do modo de produção capitalista, mas uma consequência inerente ao seu desenvolvimento e do qual a própria crise é um motor da recuperação e, por conseguinte, de novas estratégias de reprodução do capital.

Montañó e Duriguetto (2011) destacam quatro aspectos fundamentais para a nova configuração do cenário mundial que se estabeleceu a partir da crise do modelo de acumulação fordista-keynesiano nos anos 1970, como: o surgimento do modelo industrial toyotista e a crise do fordismo; a financeirização do capital e a crise do modelo de regulação keynesiano; a crise do bloco soviético; e a mundialização do capital.

O primeiro aspecto foi o surgimento do toyotismo como um novo modelo de produção mais competitivo no contexto da crise. O toyotismo foi gestado no Japão dos anos 1950 em circunstâncias caracterizadas por um baixo desenvolvimento industrial, existência de uma força de trabalho barata e de um pequeno mercado interno, de maneira que o modelo industrial fordista, que implicava produção e consumo em massa, era incompatível com a realidade do Japão pós-guerra (RICCI, 1999). Portanto, a expansão industrial nesse país envolveu a articulação do capital financeiro e do Estado para o desenvolvimento de um sistema de produção flexível, adaptado às flutuações do mercado. De acordo com Harvey (2007), esse modelo, denominado por ele como acumulação flexível, constituiu-se em bases opostas à rigidez que caracterizava o fordismo, pois, envolvia menos investimento, menores volumes de trabalhadores estáveis e mais baratos, menos conflitividade com os trabalhadores e redução de estoques.

O segundo aspecto da nova configuração mundial consiste no fato de que, enquanto na década de 1970 a produção industrial fordista entrava em colapso, o capital financeiro se expandia mundialmente, mediante a especulação e o comércio de divisas. Em 1979, o capital financeiro chegou a representar onze vezes o valor total do comércio mundial e, em 1984, essa marca representava quase vinte vezes. Segundo Montañó e Duriguetto (2011, p. 185),

A financeirização é resultado da queda das taxas de lucro dos investimentos na produção e no comércio, o que produziu a disponibilização de capital na

esfera da circulação sob a forma de capital-dinheiro ou capital monetário. Esse capital-dinheiro é remunerado através dos juros (bancos, companhias de seguros, fundos de pensão) e não é investido na produção, passando a constituir a fonte crescente de riquezas dos capitalistas rentistas¹¹.

O capital financeiro é transnacional e, como tal, no contexto de mundialização da economia, passa a investir onde forem maiores as taxas de retorno, tendo aí o seu caráter especulativo e desvinculado do projeto nacional contido no conceito de Estado-nação. Para Afonso (2001), a crise do Estado-nação deve ser compreendida como uma crise ideologicamente construída, já que a globalização tomada como oposição à soberania nacional não afeta a todos os Estados nacionais da mesma maneira. Conclui que, sendo os Estados representantes de interesses de classe, esses interesses serão preservados “porque os Estados também desempenham um importante papel na fase actual de transnacionalização do capitalismo” (AFONSO, 2001, p. 19).

A partir das prioridades do capital financeiro, podemos compreender com mais clareza a crise dos mecanismos de regulação do modelo keynesiano e, o mais importante, que a crise não foi provocada pelo modelo de Estado, e sim, pelo modo de acumulação do capital que, em seu processo de reestruturação, passou a demandar o desmonte do Estado de bem-estar, que foi proposto no pós- segunda guerra com a mesma finalidade que justifica o seu desmonte, a manutenção das condições de reprodução do capital.

O terceiro aspecto que configura a nova hegemonia, segundo Montaño e Duriguetto (2011), foi a crise do bloco soviético que levou à dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)¹². Da extinção do socialismo real derivou o arrefecimento dos partidos comunistas, movimentos e intelectuais críticos à ordem burguesa. Dessa maneira, sem a resistência política ou a ameaça bélica soviética, o imperialismo capitalista incorporou todos os países da cortina de ferro ao mercado. Segundo Montaño e Duriguetto (2011), sem a ameaça da União Soviética, o capital já não precisava desenvolver ações solidárias para evitar a influência do socialismo nos países em desenvolvimento, de

¹¹ Segundo Montaño e Duriguetto, (2011), a direção da nova forma hegemônica do capitalismo passa ser exercida por um bloco imperial formado: a) pelos Estados-nação hegemônicos; b) pelas entidades intergovernamentais (o Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Clube de Paris, Banco Interamericano de Desenvolvimento) ; e c) pelas grandes corporações globais. Para os autores esses três segmentos compõem a direção da acumulação capitalista sob a hegemonia do capital financeiro, portanto, não se trata da negação do Estado em si, como organização política. A nova dinâmica de acumulação que passa a requerer o desmonte das regulações postas pelo Estado de Bem-Estar.

¹² A derrubada do muro de Berlim, iniciada em nove de novembro de 1989, foi o grande marco da dissolução que veio a se consolidar completamente com a extinção oficial da URSS em 31 de dezembro de 1991.

modo que o solidarismo dos organismos internacionais foi substituído por medidas de ajuste estrutural.

O quarto aspecto se refere à globalização, entendida por Montañó e Duriguetto, (2011) como mundialização do capital¹³, ao invés do conceito corrente de globalização. Os autores evidenciam a proeminência econômica e não cultural ou tecnológica, predominantemente associadas ao fenômeno, que, para eles, decorre de uma necessidade de expansão do capital sob novas bases tecnológicas e em escala mundial. Pois, com o fim da União Soviética, o mercado capitalista passa a dispor de farta mão de obra barata e com precários direitos trabalhistas. Também dispuseram de um grande contingente populacional a ser incorporado ao consumo, tanto nas antigas repúblicas soviéticas, quanto nos países periféricos desindustrializados a partir do processo de abertura econômica. Esses fatores contribuíram para “diminuir o hiato entre a capacidade de produção e de consumo, e revitalizando a taxa de lucro” (MONTAÑO, DURIGUETTO, 2011, p. 190). Dessa maneira, foi consolidada a mundialização do capital e, a falta de maiores resistências possibilitou a extinção de conquistas da classe trabalhadora mediante uma política global de reversão desses ganhos e do desmonte do modelo de Estado welfariano.

Enfim, é nesse contexto de perda de competitividade do setor produtivo, ascensão do capital financeiro, fim da União Soviética e a mundialização do capital, que foram construídas as estratégias para a superação da crise do capital iniciada 1973. Para viabilizar as condições de saída da crise, foram implementadas várias mudanças no plano da produção, no plano político e no plano ideológico. Ao analisarmos a ofensiva neoliberal no setor produtivo, destacaremos os processos de reestruturação produtiva e examinaremos, no plano político e ideológico, a ascensão política do neoliberalismo e a reforma do Estado como estratégias para prover condições de reprodução do capital.

1.2 A reestruturação produtiva e a ofensiva contra o trabalho

O fordismo, caracterizado como um modelo de acumulação rígida (HARVEY, 2007), baseava-se na racionalização da produção a qual demandava um tipo de trabalhador capaz de ajustar-se aos métodos da produção e, para tanto, os meios coercitivos não eram

¹³ O conceito de mundialização do capital é originário de François Chesnais, adotamos aqui no contexto da análise proposta por Montañó e Duriguetto (2011). Para saber mais do acerca do conceito, ver Chesnais (2001), disponível em: < http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/05/out5_02.pdf >

suficientes para garantir esta adaptação à produção em série. O trabalhador no fordismo devia adequar-se a uma forma de trabalho na qual os conhecimentos científicos e práticos foram separados. O trabalhador foi reduzido a um operador de uma parte específica do sistema, do qual deveria deter um conhecimento meramente instrumental, a ser monitorado por um profissional com o conhecimento do processo de produção. A rigidez consistia na produção em massa de um mesmo produto e a especialização da massa trabalhadora tornava os trabalhadores inaptos para assumir outras funções na cadeia produtiva (KUENZER, 2007).

A crise dos anos 1970, segundo Ricci (1999), levou à redução das taxas de lucro das indústrias que, por um lado, tinham aumentado consideravelmente o custo com a mão de obra devido às políticas de proteção ao trabalhador e, por outro lado, sofriam com os efeitos da forte alta do petróleo. A busca por saídas para o impasse do modelo de acumulação rígida, como explica Kuenzer (2007), exigiu

a racionalização, reestruturação e intensificação do controle sobre o trabalho, o investimento em novas tecnologias, a automação, a busca de novas linhas de produto e de nichos de mercado que permitissem rapidamente adequar a produção, qualitativa e quantitativamente, às demandas dos clientes (p. 6).

As mudanças decorrentes do enfrentamento da crise, segundo Harvey (2007), marcam a passagem do modelo fordista/taylorista para o modelo de acumulação flexível, que se contrapôs à rigidez do fordismo mediante a flexibilização dos processos de trabalho, dos produtos e de padrões de consumo. O novo modelo caracteriza-se, ainda, “pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional” (HARVEY, 2007, p. 140). Esse modelo passou a ser adotado como alternativa para a reinvenção da acumulação, inaugurando uma nova etapa do capitalismo mundial.

Para Montaño e Duriguetto (2011), a reestruturação produtiva consistiu em um desdobramento da perda de competitividade do modelo fordista, nos países ocidentais do capitalismo central, para o modelo toyotista. O toyotismo consolidou-se no Japão nos anos 1950 e 1960 e foi expandido nos anos 1970 e 1980, por sua iniciativa, para os países e regiões adjacentes que vieram a formar, junto ao Japão, um novo bloco econômico-produtivo denominado de Tigres Asiáticos¹⁴. As razões da alta competitividade dos tigres asiáticos em

¹⁴ Os países chamados de Tigres Asiáticos são Coreia do Sul e Cingapura. Os outros dois componentes têm configurações políticas distintas, Hong Kong é uma região administrativa especial da China, tem autonomia

relação à produção fordista em crise têm como um pilar fundamental a redução drástica do custo de produção ¹⁵. A rigidez do modelo fordista, em crise, não tinha condições de competir com os Tigres Asiáticos, o que fez com que passassem a incorporar a tecnologia de gestão dos orientais e a empreender uma ofensiva contra as garantias trabalhistas e suas organizações. A estratégia do Ocidente foi a de desmontar a estrutura do modelo keynesiano, sobretudo, visando à redução do custo de produção do capital com o trabalho.

As medidas decorrentes da necessidade de aumentar a capacidade competitiva e viabilizar, no campo da produção, a saída da crise consistiu na adoção de uma nova perspectiva tecnológica e organizacional (reestruturação produtiva) e no desmonte da estrutura de garantias legais e da própria organização da classe trabalhadora. Porém, o desmonte das garantias dos trabalhadores dependia, necessariamente, da intervenção política no interior do Estado em favor do capital. Nesse contexto, sobretudo a partir dos anos 1980, a ideologia neoliberal passou a se constituir como uma nova força política, tendo como projeto político factual “a restituição do poder de classe” (HARVEY, 2011), a promoção das mudanças necessárias (no Estado e na sociedade) à reestruturação do capital.

1.3 – A ascensão política e a reforma neoliberal

A crise econômica e do modelo de acumulação fordista, a partir dos anos 1970, proporcionou um campo fértil para o florescimento da proposta neoliberal. Desde então, o neoliberalismo passou a se fortalecer como pressuposto orientador das ações da classe burguesa, de seus intelectuais orgânicos e do Estado, necessitando, portanto, consolidar-se no aparato estatal para a realização de reformas coerentes com as mudanças requeridas pelo modelo de acumulação flexível e da busca de novos mercados para a expansão capitalista.

como uma cidade-Estado, o sistema é capitalista, tem direitos e liberdades formais que não existem na China. Sua autonomia não compreende as questões de defesa e política externa. Taiwan (Formosa) tem autonomia, assim como Hong Kong, no entanto, reivindica a condição de país independente, contestada pela China que a considera como uma colônia rebelde.

¹⁵ O sistema de produção toyotista ou de acumulação flexível baseia-se numa produção flexível, que adapta a produção à demanda (sistema *kanban*) e na máxima redução do estoque (sistema *just-in-time*), o que reduz o custo do investimento inicial e o risco de superprodução. Reduz também a demanda de trabalho vivo, através da automação, e o acúmulo de funções (ou desespecialização). Instalado o modelo em países pobres (inicialmente) e com baixa proteção social, dispôs de abundante força de trabalho muito barata, desorganizada e legalmente desprotegida, o que foi utilizado como fator de atração de investimentos e instalação de indústrias em seus territórios. E a descentralização das unidades de produção aliada à adoção da terceirização e subcontratação, que reduz drasticamente o poder de organização sindical dos trabalhadores (HARVEY, 2007).

O neoliberalismo, no contexto da reestruturação produtiva, tornou-se o fundamento ideológico e político adequado para a justificação do desmonte do Estado intervencionista. Segundo Harvey (2011), o neoliberalismo consiste,

Em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas (p. 12).

A estrutura institucional a que se refere o Harvey (2011) implica uma política monetária que garanta a integridade do dinheiro, evitando sobressaltos ao processo de acumulação. Também, na garantia da função coercitiva do Estado para assegurar, se necessário pela força, o direito à propriedade individual e ao funcionamento apropriado do mercado. De acordo com o neoliberalismo, cabe ainda, ao Estado criar mercados, mediante a desregulação e a privatização de setores tipicamente ocupados pelo Estado no modelo de bem-estar, como o abastecimento de água, a educação, a saúde e a segurança social.

Compartilhamos nesse trabalho da compreensão de Montañó e Duriguetto (2011), Behring e Boschetti (2010), Netto e Braz (2011), de que as reformas neoliberais consistem em uma iniciativa de supressão de direitos em consonância com os interesses do grande capital. Segundo Anderson (1996), ao final da década de 1970, o neoliberalismo, que já vinha pautando o debate político acerca da crise, consolidou seu poder com a ascensão aos governos nacionais de uma sucessão de lideranças políticas que protagonizaram o desmonte das políticas remanescentes do Estado de Bem-Estar e a implementação de vigorosas reformas do Estado em vários países europeus e de outros continentes. No caso da América Latina, a expansão das políticas neoliberais esteve diretamente relacionada ao quadro de insolvência da dívida externa dos países devedores em decorrência do *Chock Volcker* em 1981. Nesse quadro, deu-se início à implementação dos programas de ajuste estrutural (PAE) como instrumento de expansão do neoliberalismo na periferia do capitalismo (HARVEY, 2011).

Em 1989, as forças que protagonizaram a ascensão do neoliberalismo se reuniram em Washington para avaliar os resultados alcançados até então e traçar as novas linhas de ação. Nesse encontro, chegaram a um acordo sobre as reformas para a América Latina e Caribe e a necessidade da aceleração da implantação dessas medidas. Essas propostas, que ficaram conhecidas como o Consenso de Washington, foram compiladas em dez tópicos e

publicadas no ano seguinte. As dez linhas de ação¹⁶ e suas respectivas prescrições representavam, segundo Pereira (2009), as pretensões de um capitalismo triunfante com a derrocada da U.R.S.S. em seus planos de liberalização da economia mundial e de reforma do Estado em busca de condições normativas para a ampliação da extensão do mercado global.

O decálogo de prescrições aos governos latino-americanos foi apresentado como a única solução viável à crise nos anos 1990, que já corroía qualquer perspectiva de ação dos Estados endividados. De acordo com Batista (1994), esses países passaram, quase que exclusivamente, a destinarem seus recursos ao pagamento da dívida. Segundo os argumentos dos organismos internacionais do capital, a dívida desses países se devia às equivocadas políticas nacionalistas adotadas pelos governos autoritários e não à alta do petróleo, e, sobretudo, ao aumento da taxa de juros a que se vinculavam as dívidas que se tornaram impagáveis a partir de uma medida unilateral e protecionista dos Estados Unidos. Segundo Pereira (2009), outro elemento importante a se considerar sobre as medidas de ajuste estrutural é que a “avalanche neoliberal” coincidiu com a abertura política na América Latina. E que os presidentes eleitos democraticamente nesse período corroboraram e tiveram participação ativa na implementação da ideologia neoliberal.

Deve-se considerar que o neoliberalismo conquistou a sua hegemonia na América Latina, inicialmente, pela imposição de condições de ajuste estrutural para a negociação da dívida externa, porém, o ideário neoliberal foi organicamente assimilado pelo poder político dos que ascenderam aos governos na região¹⁷. Dessa maneira, compreendemos que a classe política local não foi uma mera receptora das políticas de ajuste estrutural, pois os interesses do capital articularam-se aos dos líderes locais, dando prosseguimento aos termos do ajuste mediante uma série de reformas no Estado e de acordos comerciais que se alastraram na América Latina a partir da década de 1990.

Segundo Batista (1994), o preço pago pelos latino-americanos com o ajuste estrutural foi literalmente alto, tanto do ponto de vista social, com a recessão, o aumento do desemprego e o aprofundamento da miséria, quanto do ponto de vista dos valores financeiros pagos em relação ao que foi contraído. Com o *Choque Volcker*, o capital financeiro norte-

¹⁶ As dez linhas de ação prescritas pelo Consenso de Whashington foram: disciplina fiscal; reorientação dos gastos públicos; reforma tributária; taxa de juros com base no mercado; taxa de câmbio em um patamar competitivo; liberalização comercial; abertura para o capital estrangeiro; privatização; desregulamentação da economia e direitos de propriedade.

¹⁷ Novas coalizões comprometidas com o Neoliberalismo na região: em 1988, Salinas Gortari (México) ; em 1989, Carlos Menem (Argentina), Alberto Fujimori (Peru), Carlos Andrés Pérez (Venezuela) e Fernando Collor (Brasil) e 1990 César Gaviria (Colômbia).

americano obteve vultuosas taxas de retorno¹⁸ ao longo das décadas de 1980 e 1990 consolidando o projeto mais objetivo do neoliberalismo que foi, segundo Harvey (2011), a restauração do poder de classe da elite econômica nos países do capitalismo central, que se apoiou, sobremaneira, na mais-valia extraída com o ajuste estrutural nos países periféricos.

Na metade dos anos 1990, Anderson (1996) analisou até que ponto as promessas que originaram essa “virada neoliberal” teriam sido cumpridas, chegando a duas constatações: primeiro, no que se diz respeito à inflação, o êxito das políticas neoliberais foi inegável. Entretanto, a restauração das taxas de crescimento estável no capitalismo avançado não foi atingida. Desse modo, economicamente, o neoliberalismo fracassou, pois não conseguiu nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Esse paradoxo deveu-se à mudança no mecanismo de reprodução do capital – do setor produtivo para o capital financeiro.

E segundo, Anderson (1996) destaca que um dos maiores êxitos do neoliberalismo consistiu na difusão da crença de que, diante da crise, não há alternativas aos seus princípios. Para ele, mesmo tendo o neoliberalismo fracassado quanto à promessa do crescimento econômico, foi amplamente exitoso no campo ideológico e político:

Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples ideia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm que adaptar-se a suas normas (ANDERSON, 1996, p. 25).

As consequências da ofensiva neoliberal se revelaram ainda mais drásticas na América Latina sob a feição dos programas de ajuste estrutural (PAE), pois, além dos efeitos provocados nos países do capitalismo central, como o baixo crescimento e o desemprego, agravaram um quadro de desigualdade que já caracterizava a região.

Depois da generalizada expansão do neoliberalismo, tornou-se clara a sua força, conforme destacada por Anderson (1996), assim como suas limitações e inconsistências no que diz respeito à legitimação como projeto hegemônico duradouro, conforme exposto por Laurell (1998), Behring e Boschetti (2010). As graves consequências sociais, aliadas ao baixo crescimento econômico alcançado com o neoliberalismo constituíram um quadro propício à sua revisão objetivando o crescimento econômico, mas em bases políticas sustentáveis.

¹⁸ Batista (1994) demonstra que os países devedores da América Latina tornaram-se importantes exportadores líquidos de capital. No período de 1982 a 1991, foram transferidos ao exterior US\$ 195 bilhões de dólares, quase o dobro do que os Estados Unidos doaram à Europa Ocidental em decorrência do Plano Marshall entre 1948 e 1952.

A partir de meados dos anos 1990, os organismos internacionais do capital, adotaram uma nova agenda para a governança no século XXI (MELO, 2005), uma agenda do reformismo neoliberal. No Brasil, a UNESCO tem sido um dos atores dessa nova agenda neoliberal, que passou a discutir políticas de inclusão e de combate à pobreza com ênfase na promoção do desenvolvimento sustentável. Essa discussão foi proposta em ações como o Seminário Internacional Pobreza e Desigualdade no Brasil, em 2003. Nessa ocasião, Werthein e Noletto¹⁹(2003) apresentaram a perspectiva do combate à pobreza focado no desenvolvimento como uma questão de direitos humanos, criticando a ênfase das políticas no mercado e os argumentos que supõem uma oposição entre Estado e sociedade civil. Enfim, apresentaram que o enfrentamento da pobreza requer uma “nova matriz conceitual do desenvolvimento,[que] poderá, a médio e a longo prazos, romper com o círculo vicioso da inevitabilidade do atraso e ensejar uma visão mais ampla do desenvolvimento” (WERTHEIN; NOLETO, 2003, p. 22).

O argumento dos representantes da UNESCO, ao referirem-se à nova matriz de desenvolvimento, cita como referência o pensamento de Anthony Giddens²⁰, que é o sistematizador da chamada Terceira Via²¹. Essa proposta política, que se configurou como um movimento político e econômico que propõe uma superação do debate pró-Estado/anti-Estado e se apresenta, segundo Lima e Martins (2005), como a “alternativa aos efeitos negativos do neoliberalismo e das insuficiências da socialdemocracia europeia” (p. 43).

Para Melo (2005), a Terceira Via corresponde ao movimento de revisionismo do neoliberalismo e passou a ser utilizada como referencial pelos organismos internacionais a partir dos anos 1990, devido à preocupação com os efeitos sociais do neoliberalismo nos países em desenvolvimento. Isso porque, “a visão mais ortodoxa do neoliberalismo não permitia o uso de estratégias de consenso que atingissem os novos problemas causados por suas próprias políticas econômicas” (MELO, 2005, p. 72).

Segundo Martins e Lima (2005), a Terceira Via considera que uma das principais falhas do neoliberalismo é o que chamam de fundamentalismo de mercado (cuja ênfase está

¹⁹ Representantes da UNESCO no Brasil.

²⁰ Anthony Giddens é “Sociólogo britânico; reitor da London School of Economics (maior centro formulador do pensamento liberal europeu); (foi) assessor direto de Tony Blair; um dos mais importantes articuladores políticos do novo trabalhismo inglês e da Cúpula [Mundial] da Governança Progressiva” (LIMA; MARTINS, 2005, p. 44).

²¹ O movimento de afirmação mundial da Terceira Via foi projetado internacionalmente através das Cúpulas de Governança Progressiva que, desde a primeira edição em 1999, pautava, segundo eles, a construção de um projeto para além da esquerda e da direita (MARTINS, 2009; NEVES, 2005). O evento contou com a participação dos presidentes brasileiros, Fernando Henrique Cardoso, até 2002, e Lula da Silva a partir de 2004 (LIMA; MARTINS, 2005).

nas necessidades econômicas imediatas), ocasionando graves problemas sociais que comprometem as bases necessárias ao próprio desenvolvimento do mercado. Nesse sentido, Kliksberg (1998) critica os desdobramentos das políticas do neoliberalismo ortodoxo, argumentando que seus resultados foram a marginalização da política e da gestão social, ancorada numa perspectiva equivocada de iniquidade e no abandono do capital humano e do capital social. Para o autor, a marginalização social consiste em um condicionante ao desenvolvimento do mercado. Assim,

A marginalização social tem inúmeras consequências de grande impacto. No plano macroeconômico, gera fortes bloqueios para as possibilidades de crescimento sustentado. Adiamento da educação, saúde, nutrição, enfraquecimento da família são processos que minam as bases para o crescimento, repelem investimentos, obstruem o avanço tecnológico e o desenvolvimento da competitividade externa (KLIKSBERG, 1998, p. 83-84).

Enfim, a Terceira Via apresenta-se como um projeto alternativo ao criticar as falhas políticas do neoliberalismo, sobretudo no campo da política social e da gestão do Estado, no entanto, a crítica não se estende às bases materiais em que se fundam as políticas neoliberais. Segundo Martins e Lima (2005), a Terceira Via, ao reduzir a análise da doutrina neoliberal à esfera da política, esvazia seu significado político-econômico e, principalmente, a descaracteriza como medida política destinada à reversão da crise estrutural do capitalismo, revelando o seu caráter reformista do neoliberalismo. Portanto, aqui consideramos a perspectiva crítica desse movimento, que Neves (2005) denomina como neoliberalismo da Terceira Via, dado o seu caráter de aperfeiçoamento e não de ruptura das premissas fundamentais do neoliberalismo. Martins (2009) corrobora com o entendimento de Neves (2005), ao afirmar que as diferenças em relação ao neoliberalismo são referentes à forma e à estratégia e não ao conteúdo. Dessa maneira, as formulações de Giddens não dizem respeito à construção de um projeto alternativo,

Mas sim à melhor maneira de reformar o sistema, principalmente, no que diz respeito à sociabilidade, ou seja, reduzir os antagonismos em simples diferenças, minimizando-os como específicos a grupos de indivíduos para, com isso, assegurar um equilíbrio social mais estável e duradouro da ordem do capital (MARTINS, 2009, p. 67).

O equilíbrio social almejado pelo neoliberalismo reformado pressupõe a construção de pactos sociais, para além da antinomia mercado e Estado, sugere a soma de Estado, mercado e a sociedade civil (KLIKSBERG, 1998), envolvidos em um esforço mútuo

pelo desenvolvimento sustentável. O Estado, nessa perspectiva, não é mais o regulador ou o mero provedor de serviços essenciais e mantenedor da ordem. Ele passa a assumir “a ação pedagógica de propagar a ‘nova cultura cívica’ no interior desta ‘sociedade civil ativa’, estimulando o empreendedorismo social e o voluntariado” (GROPPO; MARTINS, 2008, p. 226-227). Como explica Martins,

Em síntese, o que o movimento revisionista apresentava era a reforma do aparelho do Estado, incluindo o movimento de reeducação política das massas – isto é, aprimoramento da sociabilidade neoliberal –, visando à consolidação de um suposto modelo capitalista de ‘face humana’ e um conformismo capaz de assegurar a coesão social em torno desse modelo redefinido (2009, p. 60-61).

Por fim, ao analisarmos a história das reformas no modelo de Estado a partir do século XX, tomando como pressuposto a existência de uma relação orgânica com o modo de produção da vida material, pode-se afirmar que o Estado assume um papel de educador²² a serviço do capital (NEVES, 2005), por disseminar um novo padrão de sociabilidade (MARTINS, 2009) adequado à sustentabilidade da ordem vigente e por atuar assegurando as condições de produção e reprodução do capital através de seus mecanismos de coerção e consenso (LIGUORI, 2003).

1.3.1 – A reforma do Estado e o modelo gerencial

Para compreendermos a emergência das propostas de reforma do Estado e do fortalecimento do modelo gerencial na gestão pública que se deu a partir dos anos 1980, torna-se necessário o entendimento da concepção que os defensores do neoliberalismo possuem da “crise do Estado” e da crise do modelo keynesiano. Isto porque não há consenso em relação à natureza dessa crise e da reforma gerencial do Estado.

Mediante a revisão da literatura, identificamos duas concepções de crise do Estado. A primeira aponta a existência de uma crise particular, inerente ao Estado, compreendida como uma crise fiscal do aparelho estatal ou crise de governança. Nessa perspectiva, a reforma gerencial surgiu como alternativa à obsolescência do modelo burocrático weberiano de Estado e buscou superar a crise do Estado mediante a implementação de um novo paradigma organizacional, o gerencialismo (ABRÚCIO, 1997).

²² A dimensão educadora, ou de produção de consenso é inerente à formação do Estado. No entanto, a partir do reformismo neoliberal proposto pela Terceira Via, atribui-se mais evidência a essa dimensão política da ação estatal.

A segunda concepção compreende que a crise do modelo de Estado de bem-estar só pode ser apreendida como desdobramento da crise estrutural do capitalismo dos anos 1970. Nessa visão, a crise teria conduzido a um processo de (contra) reforma do Estado, conforme defendido por Behring e Boschetti (2010) e corroborado por Netto e Braz (2011), Coutinho (2008), entre outros. A perspectiva da crise como uma contra reforma visando à reversão dos ganhos da classe trabalhadora, bem como o provimento das condições de reprodução do capital, é a que fundamenta esta investigação.

Organizamos a exposição do gerencialismo dividido em duas gerações, conforme Marini e Martins (2004), e por meio de três modelos gerenciais caracterizados por Abrúcio (1997), mediante análise da experiência da Grã-Bretanha a partir dos anos 1980.

Marini e Martins (2004) apresentam que as reformas na administração pública foram implementadas em duas gerações: a primeira, nos anos 1980 e 1990, e a segunda, a partir do início do século XXI. Apresentaremos os elementos centrais que caracterizam esses dois momentos que, segundo a abordagem histórica do neoliberalismo, identificamos que representam os períodos de ascensão, e crise e de reforma do neoliberalismo no início do século XXI.

A primeira geração da reforma gerencial do Estado foi desenvolvida na Grã-Bretanha durante o Governo de Margareth Thatcher, na segunda metade dos anos 1980, e tornou-se um modelo da implementação da política neoliberal. As políticas da primeira geração tiveram como característica a “mercadificação” e a minimização do Estado, orientando suas prioridades para a dimensão econômica e fiscal. Em plena crise econômica e no período de ascensão do neoliberalismo, as reformas dessa geração têm como principal marca o corte de gastos do Estado e a transposição do modelo de gestão do setor privado para o público (MARINI e MARTINS, 2004).

A segunda geração das reformas, de acordo com Marini e Martins (2004), corresponde ao início do século XXI e tem como eixo a promoção do desenvolvimento econômico e social. Diante da crescente desigualdade social e da pobreza gerada, a focalização nos instrumentos do mercado para a promoção do desenvolvimento passa a ser apresentada como um desafio que deveria agregar o Estado, o mercado e o terceiro setor. As reformas de segunda geração não dispensam o ajuste fiscal e a busca da estabilidade econômica, mas enfatizam uma integração entre a promoção do bem-estar, a responsabilidade fiscal e os ganhos de eficiência.

Enfim, esta caracterização das reformas gerenciais em duas gerações, conforme Marini e Martins(2004), é apenas uma das abordagens em que foi a apresentado o

desenvolvimento histórico das reformas do Estado. Uma abordagem que consideramos complementar à perspectiva de Marini e Martins (2004), foi apresentada por Abrúcio (1997), na qual analisa a evolução do modelo gerencial na experiência anglo-americana, e identifica três modelos de gerencialismo. De acordo com Abrúcio (1997), esses modelos surgiram das reformas na Grã-Bretanha e ressaltando que as teorias não se excluem, ao contrário, há certo grau de complementaridade entre elas. Os modelos de gerencialismo, por ordem cronológica, são: o modelo gerencial puro (MGP); o *consumerism* - foco no consumidor ; e o *Public Service Orientation* (PSO)²³.

O modelo gerencial puro (MGP), desenvolvido no Governo Thatcher (1979-1990), apresenta uma forte crítica ao modelo burocrático weberiano, que o identifica como sinônimo de ineficiência. Defende a necessidade da redução do gasto público paralelo ao aumento da eficiência governamental – fazer mais com menos e propõe a transposição direta do modelo de gestão da iniciativa privada para o serviço público. A maior inovação nesse modelo de gestão consistiu na implementação da gestão orientada por resultados e do conceito de planejamento estratégico e da qualidade no público (ABRÚCIO, 1997).

Conforme a categorização feita por Abrúcio (1997), o *consumerism*, segundo modelo de gestão, resultou do esforço de aperfeiçoamento do MGP, adicionando ao mesmo três conceitos, o de flexibilidade da gestão, da qualidade dos serviços e da prioridade às demandas do consumidor. No *consumerism* a flexibilidade foi introduzida como um valor fundamental, posto que a estratégia da eficiência, se levada às últimas consequências, pode petrificar a ação do gerente público, dificultando a adaptação a alterações que demandem o redirecionamento de recursos (ABRÚCIO, 1997).

O *consumerism*, no sentido de flexibilizar a gestão pública, adota o princípio da estratégia em substituição a lógica do planejamento, pois, o conceito de plano sugere que mediante uma racionalidade técnica pode se estabelecer o melhor programa a ser cumprido. Na perspectiva da estratégia é levada em conta a relação entre os atores envolvidos “de modo a montar cenários que permitam a flexibilidade necessária para eventuais alterações nos programas governamentais” (ABRÚCIO, 1997, p. 20).

O segundo conceito adicionado pelo *consumerism* (a qualidade dos serviços) põe em discussão a qualidade do atendimento do setor público, buscando não apenas a eficiência, mas a satisfação do consumidor. A perspectiva da qualidade ganhou força em resposta ao

²³ Marini e Martins (2004) identificam o MGP e o *consumerism* como próprios da primeira geração e o PSO como parte da segunda geração de reformas gerenciais.

rigor fiscal do MGP, que impunha a redução dos custos em detrimento da qualidade e da satisfação do consumidor (efetividade). Com base nesse princípio, o *consumerism* critica a ênfase na mensuração baseada apenas na eficiência, ou seja, na racionalização dos custos, ignorando a finalidade de satisfazer o consumidor (ABRÚCIO, 1997).

O terceiro conceito de gestão – a prioridade às demandas do consumidor – defende que os serviços públicos devem se direcionar às necessidades dos seus beneficiários diretos. Propõe, assim, a descentralização, a competição entre organizações prestadoras de serviço e a adoção de um modelo contratual para o setor público, que envolve relações entre público e privado, controle de qualidade e quase mercado.

As propostas inseridas pelo conceito do *consumerism* tem grande importância para a compreensão do modelo de gestão por resultados e da implementação de parcerias público privadas, cujo pano de fundo é a conversão do Estado à lógica do privado e ao próprio setor privado, assumindo a ação que seria do Estado. Este último elemento é o que subjaz ao conceito de público não-estatal defendido por Bresser Pereira (1999), o qual considera que assim como na empresa privada, o sucesso significa lucros para o serviço público, significa o interesse público. Assim, para o referido autor, é possível transferir os instrumentos de gerenciamento privado para o setor público, partindo do pressuposto de que não há tensão entre as finalidades do setor privado e do público. Nessa perspectiva, a lógica do lucro pode ser convertida à lógica da satisfação do cliente-cidadão, não devendo existir o monopólio do Estado sobre os serviços públicos, e a competição é considerada o melhor instrumento de fomento à qualidade dos serviços.

Nesse sentido, Abrúcio (1997, p. 22) argumenta que “quando não há competição entre os serviços, existe uma situação de monopólio e, portanto, os consumidores não têm alternativa de escolha”. Autores críticos desse modelo de gestão, como Ball (2010), avaliam o impacto desse instrumento como um processo de privatização endógena, ou seja, o aparelho estatal não é vendido de fato, mas a ação do Estado passa a ser exercida diretamente pelo privado através de parcerias ou pelo público, mas submetido aos mecanismos de gestão do setor privado.

Segundo Ball (2010), nessa proposta de reforma gerencial, a privatização é apresentada por governos e agências multilaterais como solução para a ineficiência do público, sob a promessa de produtividade, inovação e redução de custos. Para Ball, esta estratégia de privatização “é uma nova (e relativamente segura) oportunidade de lucro para o capital (grande e pequeno), particularmente em um momento em que outras áreas da atividade comercial estão em recessão” (BALL, 2010, p. 22). Enfim, uma característica comum entre os

modelos gerenciais que compuseram a primeira geração é a negação do Estado e a construção do discurso de uma ineficiência inerente ao público, ao passo que apresenta a lógica do privado como o elemento fundamental para a reforma do Estado. Há uma premissa de que o Estado precisa ser tutelado pela lógica do privado, posta como essencialmente superior e eficiente.

A segunda geração de reforma tem, como distinção da primeira, a aparente valorização da ação governamental, sob o pressuposto de reconstrução da esfera pública (MARINI; MARTINS, 2004). O argumento da legitimação e da eficácia da ação governamental, proposto pela segunda geração de reformas, destoaria de uma das premissas básicas do neoliberalismo, a do Estado mínimo. Esse aparente rompimento com teses do neoliberalismo resulta do fato de que o modelo gerencial recente já incorporou argumentos do neoliberalismo de Terceira Via (NEVES, 2005).

O modelo gerencial, nos marcos da Terceira Via, não busca a negação do Estado, mas a “modernização da gestão pública” como forma de valorização da ação estatal a serviço do capital. Além disso, propõe que a própria gestão pública possa ser feita por entes privados, ancorados no princípio do público não-estatal e dos mecanismos de quase-mercado que redefinem as fronteiras entre o público e o privado (PERONI, 2010). Esses dois instrumentos das reformas são assim explicados por Peroni (2010, p. 8):

Com o público não estatal, a propriedade é redefinida, deixando de ser estatal e passando a ser pública de direito privado. Verificamos dois movimentos que concretizam a passagem da execução das políticas sociais para o público não estatal: ou por meio do público, que passa a ser de direito privado, ou mediante parcerias do Estado com instituições do Terceiro Setor, para a execução das políticas sociais. Com o quase mercado, a propriedade permanece estatal, mas é a lógica de mercado que orienta o setor público, principalmente por acreditar-se que o mercado é mais eficiente e produtivo do que o Estado.

Essa perspectiva pressupõe justamente a sinergia entre mercado, Estado e, ainda, a sociedade civil. Ao invés da ideologia do Estado mínimo, estabelece-se então, nessa ótica, uma parceria. Essa proposta de reformismo teve como marco o novo trabalhismo de Tony Blair na Grã Bretanha (PERONI, 2010) e se encontra presente na defesa do redimensionamento da ação do Estado que, por sua vez, pressupõe uma estratégia de gestão eficiente associada à legitimação social e política. Estes são elementos imprescindíveis à construção de novos padrões de governabilidade.

Entendemos que é o neoliberalismo da Terceira Via que pauta o que Marini e Martins (2004) denominam como a segunda geração de reformas em contraposição à primeira geração que, segundo eles, é caracterizada pela restrição ao fiscalismo. Na primeira geração, percebe-se o viés neoliberal ortodoxo, que se põe como avesso ao Estado e à própria democracia conforme os postulados de Hayek, enquanto a Terceira Via sugere a democratização da democracia. As distinções e convergências dessas vertentes do neoliberalismo foram sintetizadas por Peroni (2010, p. 2):

A teoria neoliberal e a da Terceira Via têm em comum o diagnóstico de que o culpado da crise é o Estado, mas propõem estratégias diferentes de superação: o Neoliberalismo defende a privatização e a Terceira Via, o Terceiro Setor. Nas duas, o Estado não é mais o responsável pela execução das políticas sociais: uma repassa essa responsabilidade para o mercado e a outra para a chamada sociedade civil sem fins lucrativos.

Com base nessa explicação, temos o parâmetro para a compreensão do que foi caracterizado por Abrúcio (1997) como a mais recente versão do modelo gerencial britânico, que é o *Public Service Orientation* (PSO). O PSO condensa contribuições dos modelos anteriores mediante a análise das relações entre as ideias oriundas do setor privado. Busca, assim, ultrapassar a forma burocrática de gerenciamento meramente fiscalista e legitimar uma nova identidade para o serviço público. Defende, para tanto, o fortalecimento do poder local, alegando que o cidadão tenderia a controlar de perto a qualidade dos serviços prestados pelo Estado. Propõe a criação de uma nova cultura cívica mediante a conjugação entre a *accountability*²⁴ e o binômio justiça/equidade. Incorpora, ainda, a discussão acerca das distinções entre consumidor e cidadão, e sugere a participação política no planejamento estratégico como um instrumento de transparência da administração pública (ABRÚCIO, 1997).

Em síntese, o modelo gerencial converge para o esforço de incorporar ao serviço público o *modus operandi* do setor privado como um elemento dinamizador da ação do Estado. O Estado, com a adoção desse modelo, romperia com a lógica burocrática, naturalmente ineficiente, alinhando-se a um modelo flexível de gestão que, segundo o argumento gerencial, passaria a oferecer respostas eficientes, efetivas e com qualidade na provisão dos serviços públicos. No novo paradigma, o “Estado ideal [seria] aquele em que os

²⁴ Louzada (2010) explica que embora não seja a tradução literal, o termo *accountability* possui a ideia de responsabilização. Apresenta ainda as diversas concepções acerca do termo, muito embora, todas estejam diretamente relacionados à democracia. Entre as concepções, o *accountability*, é entendido como prestação de contas e sanções, participação popular, justificação e legitimação do poder político, transparência e, ainda, como reforma administrativa.

gestores públicos fossem liberados dos excessivos controles e passassem a operar com mais autonomia e maior atenção aos resultados” (REZENDE, 2002a, p. 167).

Há autores que defendem o modelo gerencialista, a exemplo de Trosa (2001, p. 19), para quem “o Estado muda porque a sociedade muda”. Ou seja, as discussões se resumem à esfera da pequena política, no sentido grasmsciano, em detrimento das mudanças nas bases materiais que são tidas como um dado natural. Na concepção crítica do fenômeno da reforma do Estado, considera que “funda-se na necessidade do grande capital de liberalizar – desimpedir, desregulamentar – os mercados. Assim concebe-se como parte do desmonte das bases de regulação das relações sociais, políticas e econômicas” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 203).

As mudanças no Estado, a partir dos anos 1980, são decorrentes de uma crise maior do modo de produção material da vida, que passa a demandar novas estratégias de produção e reprodução do capital e de justificação de sua hegemonia. Nesse sentido, o neoliberalismo da Terceira Via cumpre um papel altamente relevante para o capital: o de ampliar a lógica de mercado e inserir a própria gestão privada no interior do público, sob argumentos não mais de negação, mas de valorização do poder público, de legitimação da ação do Estado, promovendo assim, um novo consenso, e contribuindo para a emergência de um novo projeto de sociabilidade, orgânica aos interesses do capital.

1.4 Novas demandas para o trabalho, educação e reforma educacional

A partir da década de 1990, diante das novas necessidades de formação do trabalhador apresentadas pelo sistema produtivo num contexto de crise do modelo fordista, novas orientações passaram a ser direcionadas à educação básica. Nesse contexto, os organismos internacionais atuam como articuladores e difusores dessas novas demandas para a educação escolar. A universalização da educação básica, atrelada às demandas do setor produtivo, emergiu como uma prioridade, visando contribuir para a consolidação da fase de acumulação flexível do capital. .

Segundo Kuenzer (2007), a divisão rígida entre o trabalho intelectual e o manual, que marcou o modelo fordista, tornou-se contraproducente no modelo de acumulação flexível. O trabalhador especializado, que se formava basicamente em cursos focados em ocupações específicas, ficou obsoleto devido à necessidade de um trabalhador que, ao invés de dominar

procedimentos repetitivos específicos, conseguisse se adaptar às constantes mudanças de funções e de tecnologias, dada a volatilidade do emprego. A capacidade de se adaptar e, portanto, de aprender e se ajustar às novas situações requeridas pelo trabalho, passou a ser uma premissa para formação desse novo trabalhador. A demanda, agora, é de uma formação básica geral precedendo a formação profissional específica – o que antes era considerado dispensável para os trabalhadores instrumentais (ou executores). De acordo com Kuenzer (2007, p.1159), no modelo flexível de produção,

Como a proposta é substituir a estabilidade, a rigidez, pela dinamicidade, pelo movimento, à educação cabe assegurar o domínio dos conhecimentos que fundamentam as práticas sociais e a capacidade de trabalhar com eles, por meio do desenvolvimento de competências que permitam aprender ao longo da vida, categoria central na pedagogia da acumulação flexível.

Ricci (1999) argumenta que, com a reestruturação produtiva, a demanda por educação passou a ser vital para a corrida do desenvolvimento tecnológico/adaptação que, por sua vez, se tornou um elemento estratégico na competitividade das empresas. Essa formação se dá de forma distinta, proporcional à importância do conhecimento na cadeia produtiva, e tendo como fator central a adaptabilidade da formação específica. Cumpre-se, dessa forma, um preceito básico da reestruturação produtiva que, segundo Harvey (2007), é regida pela redução do emprego regular em favor do crescente uso do emprego temporário ou subcontratado.

Diferente do modelo fordista, para Kuenzer (2007), a educação básica do trabalhador no modelo da acumulação flexível, passou a ser um pré-requisito para sua adaptação às múltiplas situações complexas e diferenciadas que passam a demandar competências mais sofisticadas que a memorização e a repetição, as quais consagravam o conhecimento tácito sobre o técnico especializado. A nova configuração dos processos produtivos passa a requerer um trabalhador flexível, capaz de solucionar problemas e de adaptar-se às mudanças nas cadeias produtivas (KUENZER, 2007).

Ser flexível, para estes trabalhadores, significa adaptar-se ao movimento de um mercado que inclui/exclui, segundo as necessidades do regime de acumulação. A competência, nos pontos desqualificados das cadeias produtivas, resume-se ao conhecimento tácito, demandado pelo trabalho concreto. Não há para esses trabalhadores que atuam nos setores precarizados, demandas relativas ao desenvolvimento da competência de trabalhar intelectualmente em atividades de natureza científico-tecnológica,

em virtude do que não se justifica formação avançada (KUENZER, 2007, p. 1169).

Esse trabalhador precarizado deve ser incluído no processo de formação, mas de maneira excludente, mediante uma formação elementar que contribui para a manutenção da relação de força estabelecida pela divisão social do trabalho. A esses, bastaria a educação básica elementar, por outro lado, “para os que atuarão os que exercerão atividades complexas na ponta qualificada das cadeias produtivas, a educação básica é rito de passagem para a educação científico-tecnológica e sócio-histórica de alto nível” (KUENZER, 2007, p. 1170).

Para a autora essa dualidade em relação à formação é inerente ao capital, mas, no modelo de acumulação flexível, embora seja difundida a “educação para todos”, na verdade, ocorre uma distribuição desigual e diferenciada de educação. A autora explica que diferente da rígida segmentação de oportunidades que o ocorria no taylorismo/fordismo, o modelo flexível valoriza a educação básica dos trabalhadores,

como condição para a formação flexível; e educação específica, de natureza científico-tecnológica e sócio histórica, para os que vão exercer o trabalho intelectual, de modo a assegurar que a posse do que é estratégico, nesse caso o conhecimento que permite inovação, permaneça com o capital (KUENZER, 2007, p.1170).

Há, portanto um “dualismo negado” na formação escolar, estabelecido pelas diferenças, agora menos explícitas, da educação do trabalhador em relação à formação da classe dirigente. Essas contradições na oferta da educação escolar, tem relação com as novas demandas do setor produtivo para a educação, de modo que uma análise dessas demandas fornece elementos para a compreensão das concepções que embasam as reformas educacionais ocorridas em vários países a partir dos anos de 1980 e 1990. Além disso, constitui um elemento explicativo da importância atribuída, pelos organismos internacionais, à universalização da educação básica a partir dos anos 1990 e da ênfase nos resultados educacionais como um atributo do modelo de gestão concernente ao movimento de reformas do Estado.

As novas demandas apresentadas à educação sustentam-se numa visão atualizada da noção de capital humano, focada no aumento da produtividade do trabalho dos pobres no contexto da produção cada vez mais complexa. Portanto, atribui-se à escola, a formação

adequada aos interesses do mercado de trabalho, a qual não passa “pela construção de um saber consistente e com significado histórico, mas pela construção de competências adequadas a uma futura prática profissional” (MORETTI, 2006, p. 187). Na disseminação dessa concepção, como subsistema do setor produtivo, a atuação do Banco Mundial (BM) foi fundamental, contribuindo para o seu fortalecimento e incorporação nas reformas educativas em vários países do mundo (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007).

O BM assumiu, desde sua fundação em 1944, a condição de protagonista do jogo político e econômico mundial, atuando como ator intelectual, político e financeiro a serviço do capital (PEREIRA, 2009). Assumiu também a defesa da educação para todos (princípio definido na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada na Tailândia em 1990), estabelecendo as prioridades da “educação mundial” e da educação para a formação de capital humano.

O Banco Mundial não é o único organismo internacional que vem pautando prioridades e implementando ações no campo da educação. Além dele, outros organismos internacionais, como Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL), também vêm atuando nessa área, muitas vezes, em intensa articulação de propostas e ações. Entretanto, segundo Pereira, a atuação do Banco Mundial destaca-se pela versatilidade de suas atividades devido à condição singular de “emprestador, formulador de políticas, ator social e veiculador de ideias – produzidas pelo *mainstream* anglo-saxônico disseminadas por ele, ou produzidas por ele, em sintonia com o *mainstream*” (PEREIRA, 2010, p. 260). Ao fazer um balanço histórico da atuação do Banco Mundial e da natureza de suas atividades, Pereira concluiu que,

Historicamente, a carteira de empréstimos do Banco Mundial funcionou como instrumento para fazer circular, internalizar e institucionalizar o produto principal: ideias econômicas e prescrições políticas sobre o que fazer, como fazer, quem deve fazer e para quem em matéria de desenvolvimento capitalista, nas suas mais variadas dimensões (2010, p. 276).

O Banco Mundial, de um lado, detém um importante poder de induzir políticas, mediante as condicionalidades postas à obtenção de financiamento sobre os países endividados; por outro, detém uma larga rede de influência e disseminação das ideias

convergentes com “a ordem” mundial vigente. É nessa condição de formulador e de indutor de políticas que compreendemos a atuação do Banco Mundial na área da educação.

No documento *Prioridades y estrategias para la educación* (1995), o BM trata de aspectos relacionados à gestão pública educacional e apresenta sua perspectiva de educação pública. De acordo com o Banco,

*Las inversiones en educación contribuyen a la **acumulación de capital humano que es esencial para lograr ingresos más altos y un crecimiento económico sostenido**. La educación, especialmente la educación básica (primaria y secundaria de primer ciclo), contribuye a reducir la pobreza al aumentar la productividad de los pobres, reducir la fecundidad y mejorar la salud, y al dotar a las personas de las aptitudes que necesitan para participar plenamente en la economía y en la sociedad* (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 1 grifo nosso).

Assim, o BM defende a premissa da teoria do capital humano, de que o investimento em educação contribui diretamente para o crescimento econômico e, desse modo, para a redução da pobreza. Ao contrário do que sugere o Banco Mundial com relação ao aumento da produtividade e a redução da pobreza, Frigotto (2009) ressalta o caráter mistificador dessa proposição, ao defender que a universalização do acesso à educação elementar além de não garantir o emprego, tampouco a mobilidade social, surge no momento em que aumenta o monopólio da ciência e da tecnologia, o desemprego estrutural e a ampliação o trabalho precário.

Nesse mesmo sentido, Campos (1997) defende que a ênfase na educação básica cumpre dois objetivos: o primeiro consiste em elevar o nível de escolaridade dos trabalhadores – mudança que se impõe tanto para o melhor desempenho profissional, quanto para o desenvolvimento de uma nova mentalidade. O segundo trata do provimento de condição necessária para maior treinabilidade em serviço e para programas de educação continuada, adaptando-os, dessa forma, à flexibilidade e às crescentes mudanças nos processos produtivos” (CAMPOS, 1997, p. 46-47).

Para Campos (1997), a importância atribuída à educação básica na perspectiva da formação para o trabalho requer o ajuste do sistema educacional às demandas objetivas do modelo de acumulação flexível e à reprodução desse modelo, que passa a demandar uma formação básica elementar como insumo à ampliação da desigualdade. Segundo Kuenzer (2007), para o capital, a formação de capital humano contribui para a maximização da extração da mais valia absoluta, mediante a ampliação da jornada e da extração da mais valia

relativa por meio da utilização de recursos tecnológicos que aumentam a produtividade nos parâmetros da reestruturação produtiva. E, portanto, as demandas decorrentes das necessidades do capital suscitaram reformas educativas, que associadas à reforma do Estado, têm como características centrais,

No plano da educação, precisa controlar os gastos públicos e retirar dos docentes aquilo que os identifica – produzir, organizar e socializar conhecimentos e valores. Assumem centralidade, nesse cenário, os sistemas de avaliação que provocam nos sistemas educativos uma profunda alteração, tanto no plano organizativo quanto no plano político-pedagógico. No plano organizativo assumem centralidade as ideias de gestão e de avaliação e no plano pedagógico, o ideário neo-pragmático do aprender a aprender, das competências da empregabilidade e do empreendedorismo (FRIGOTTO, 2009, p. 132).

Portanto, o controle dos gastos, os sistemas de avaliação e modelos de gestão e a pedagogia das competências constituíram juntas, as características do projeto de reformas educacionais organicamente articuladas ao provimento das condições de reprodução do capital, no contexto da acumulação flexível.

Enfim, nessa primeira parte do trabalho estabelecemos as relações entre as mudanças no nível da infraestrutura social como impulsionadoras do movimento de reforma do Estado, refutando a perspectiva corrente de que a crise é originária do modo de governança do Estado burocrático. Apresentamos, também, as linhas gerais do modelo gerencial, destacando a relação entre as suas fases com o contexto de mudança decorrente da reforma do próprio neoliberalismo que se afirmou no que Marini e Martins (2004) classificaram como reformas de segunda geração.

Por fim, apresentamos a origem das premissas da competitividade dentro do público e as bases materiais das estratégias de conversão da escola pública ao propósito da formação de capital humano, sob o argumento do desenvolvimento e do combate à pobreza promovido através da escola. Entendemos que a compreensão das reformas no aparato estatal e, especialmente a reforma educativa, pode ser melhor compreendida em suas finalidades subjacentes mediante essa análise da materialidade em que se originaram as propostas que tem pautado o movimento de reforma no Brasil a partir da segunda metade dos anos 1990.

1.5 A reforma gerencial no Brasil e a educação (1995-2010)

Neste subtítulo, nos propomos analisar as iniciativas de reforma do aparato estatal no Brasil, a partir de 1990, em sintonia com o projeto hegemônico global e seus desdobramentos para educação durante dos governos da década de 1990 e 2000.

Em um primeiro momento, analisaremos os modelos de sociedade que emergiram no país com o processo de redemocratização, o qual abriu espaço para a disputa pela hegemonia política no momento de transição política em fins dos anos de 1980 e início dos anos 1990. Em seguida, abordaremos as principais mudanças e reformas no aparato estatal realizadas pelos governos federais das últimas duas décadas e as implicações na organização e na gestão da educação. Serão enfatizadas as políticas e ações dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), no que concerne à implementação do modelo gerencial na gestão pública e, especialmente, nas no setor educacional.

O processo de abertura política que se iniciou no Brasil, na segunda metade da década de 1980, marcou a derrocada de um modelo militar ditatorial e o início de transição de um regime fechado às manifestações políticas da sociedade civil opostas ao regime, para o restabelecimento da democracia (formal) no país. A aprovação da Constituição de 1988 e a realização da primeira eleição direta para a presidência da república pós-ditadura, em 1989, são importantes marcos desse processo.

As eleições de 1989 tiveram uma peculiaridade, a ausência de um projeto hegemônico para conduzir a reorganização da relação entre Estado e sociedade civil no Brasil. Segundo Coutinho (2008), numa perspectiva gramsciana, o Brasil passava, naquele momento, de um modelo de estado semiorientado, marcado pelo clientelismo, populismo e pela tutela do poder militar, para um modelo de sociedade Ocidental, em que se tem uma sociedade civil articulada, que participa e intervém na ação do Estado (em sentido estrito). A luta contra a ditadura militar, a partir da segunda metade dos anos de 1970, revela essa ampliação da participação social e, segundo Coutinho, um avanço no processo de ocidentalização da sociedade civil brasileira.

De acordo com Coutinho (2008), as eleições de 1989 foram marcadas pela disputa de dois projetos de desenvolvimento para o país: o liberal-corporativo e o democrático de massas. O projeto liberal-corporativo caracteriza-se pela defesa de um projeto de sociedade no qual as relações políticas se restringem à “pequena política”, não sendo pautados projetos

de sociedade contrapostos à estrutura econômico-social vigente. Esse é o ideal de sociedade, representado pelo neoliberalismo, o qual admite a democracia e a cidadania como mecanismos sociais a serem regulados pelas prioridades do mercado. O projeto democrático de massas propôs um projeto de democracia substantiva, pelo qual a cidadania é, de fato, uma forma de intervenção na condução do Estado e que se pauta por um compromisso com a coletividade (COUTINHO, 2008).

Em 1989, esses dois projetos de sociedade estiveram representados entre as diversas candidaturas que, pela sua diversidade, demonstravam a transição de modelos formulada por Coutinho (2008). Com a vitória de Fernando Collor de Melo, pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN), identificado com o neoliberalismo, sobre o candidato da base progressista, Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), o projeto liberal-corporativo iniciou um processo de consolidação de sua hegemonia no Brasil. A vitória de Collor de Melo possibilitou que a plataforma política de abertura econômica, de privatização e de desregulamentação da economia “desse novo rumo à política de Estado, convertendo-se no novo ‘cimento’ de um novo bloco histórico no país” (COUTINHO, 2008, p. 134).

De acordo com Coutinho (2008), a consolidação definitiva do modelo de estado neoliberal teve como obstáculo a Constituição de 1988, que garantiu uma série de direitos sociais. Essa situação fez com que os governos seguintes realizassem um forte movimento de reforma da Constituição, que consistiu em uma contrarreforma, por meio da desregulamentação da Carta Magna. Essa ofensiva neoliberal encontrou, no Partido dos Trabalhadores, e nos movimentos sociais a ele articulados, o principal obstáculo político à consolidação das premissas neoliberais, o que aconteceu até o final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

A vitória de Lula da Silva (PT), em 2002, abriu a perspectiva do fortalecimento do projeto democrático popular, que, embora minoritário, fora combativo até então. Porém, a vitória eleitoral representou uma significativa capitulação das lideranças e movimentos associados ao PT em favor da consolidação da perspectiva liberal corporativa. Coutinho (2008), ao analisar a vitória do PT nas eleições presidenciais de 2002, afirma que,

Infelizmente, a chegada do PT ao governo federal em 2003, longe de contribuir para minar a hegemonia neoliberal, como muitos esperavam, reforçou-a de modo significativo. A adoção pelo governo petista de uma política macroeconômica abertamente neoliberal – e a cooptação para esta política de importantes movimentos sociais, ou, pelo menos, a neutralização

da maioria deles – desarmou as resistências ao modelo liberal-corporativo e abriu assim caminho para uma maior e mais estável consolidação da hegemonia neoliberal entre nós (2008, p. 141).

A adesão do PT à agenda política liberal-corporativa, sinalizada antes mesmo das eleições em 2002²⁵, contribuiu de forma significativa para a consolidação da hegemonia neoliberal no país e para a realização de reformas ainda não implantadas devido a oposição desse partido. Desse modo, a despeito das expectativas de vários setores da sociedade brasileira, a ruptura com as orientações neoliberais não aconteceu nos anos Lula. No setor da educação as mudanças também não ocorreram.

1.5.1 O governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): a reforma gerencial

No contexto da instabilidade econômica no governo Collor/Itamar (1990-1994), o então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, obteve apoio do então Presidente Itamar Franco para elaborar o Plano Real²⁶, que foi lançado oficialmente em fevereiro de 1994 e logrou êxito no esforço de estabilizar a economia nacional naquele momento crítico. O sucesso do plano no Governo Itamar credenciou FHC como candidato natural, não só ao governo, mas à condição de liderar a construção da hegemonia do projeto liberal corporativo no país, que pouco tinha avançado objetivamente no governo anterior. Com a sua eleição em 1994, se concretizou a hegemonia mediante uma aliança entre PSDB, PFL e PTB, tendo como adversário o candidato Lula da Silva (PT)²⁷, que viria a liderar o principal foco de resistência política a sua agenda contra reformista.

O governo Collor/Itamar (1990-1994) não logrou implementar mudanças consideráveis no que tange à reforma do Estado. O grande movimento reformista da gestão pública no Brasil foi protagonizado pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), que criou o Ministério da Administração da Reforma do Estado (MARE), liderado pelo ministro Bresser-Pereira, o qual encabeçou a agenda reformista no primeiro desses governos.

²⁵ Leher (2010) argumenta que a “Carta aos brasileiros”, apresentada pelo PT antes das eleições de 2002, foi uma mensagem aos setores dominantes e ao grande capital de que as bases da política econômica neoliberal seriam mantidas.

²⁶ O plano Real foi instituído pela Medida Provisória nº 434 que teve início em 27 de fevereiro de 1994. Estabeleceu a Unidade Real de Valor (URV), determinou regras de conversão e uso de valores monetários, iniciou a desindexação da economia, e o lançamento da moeda atual.

²⁷ A candidatura foi apoiada pela frente PT, PSB, PC do B, PPS, PV e PSTU.

O processo de reforma do Estado começou com a realização de um diagnóstico, que ressaltou aspectos negativos da Constituição e defendeu fortemente o aprendizado com o novo cenário internacional, em que se consolidava a nova gestão pública.

Os princípios dessa nova gestão foram defendidos pelo então ministro e mentor da reforma, em consonância com o discurso neoliberal que atribuiu a crise dos anos 1970 aos gastos do estado, pela sua intervenção na economia e não às contradições inerentes ao metabolismo do capital. Os argumentos contidos na reforma rechaçam a organização burocrática do estado weberiano. Nesse sentido, Bresser-Pereira (1999, p. 2) argumenta que:

A Reforma Gerencial de 1995 está substituindo a atual administração pública burocrática misturada a práticas clientelistas ou patrimonialistas por uma administração pública gerencial, que adota os princípios da ‘nova gestão pública’ (*new public management*).

O autor avalia, ainda, as reformas implementadas na América Latina como sendo falsas reformas, por apenas mudarem os quadros administrativos e a sucessão governamental, sem, contudo, incorrer em mudanças no quadro institucional. Defende que, desde a formação dos estados modernos, só houve duas reformas de fato: a reforma do serviço público (modelo weberiano), que propôs a profissionalização da burocracia; e o modelo pós-burocrático da Reforma Gerencial da Administração Pública, implementada desde a década de 1980 em países da OCDE, especialmente a Grã-Bretanha da era Thatcher.

No Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995), consta um diagnóstico da administração pública no país, que propõe uma reorganização dos setores do estado e do próprio conceito de estado, quando cria o conceito de Público não estatal e, por fim, traça estratégias e ações prioritárias para a Reforma do aparelho estatal brasileiro. No diagnóstico, o autor buscou diferenciar a administração burocrática da gerencial enfatizando que:

A primeira, embora sofrendo do excesso de formalismo e da ênfase no controle dos processos, tem como vantagens a segurança e a efetividade das decisões. Já a administração pública gerencial caracteriza-se fundamentalmente pela eficiência dos serviços prestados a milhares, senão milhões de cidadãos (BRASIL, 1999, p. 42-43).

Percebe-se uma antinomia – modelo burocrático-modelo gerencial –, o que Abrúcio (2007) considera uma visão etapista e contraproducente, pois a mudança das

perspectivas de gestão, na prática, não se dá por sobreposição do novo sobre o velho, uma vez que a imposição de mudanças por um núcleo estratégico provocaria atritos desnecessários com os servidores que, ao contrário, deveriam ser conquistados.

Conforme o PDRE (BRASIL, 1995), as ações do estado são divididas em quatro setores: o núcleo estratégico, que representa o governo propriamente (três poderes), funcionários da burocracia e corpo militar-policial; as atividades exclusivas, que são as que só o Estado pode realizar, como cobrança de impostos, policiamento, previdência básica, subsídio à educação básica, etc.; os serviços não exclusivos, representam o setor no qual o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas, mas que não possuem o poder de estado; e o quarto setor, que é a produção de bens e serviços para o mercado, o qual é definido como área de atuação das empresas, caracterizadas por atividades econômicas voltadas ao lucro que ainda permanecem no aparelho do estado, como as do Setor de Infraestrutura.

O elemento mais importante e que abre grande campo de análise, é o conceito de público não estatal, sob o entendimento corroborado por Secchi (2010), como uma abordagem multicêntrica da política pública, a partir da qual o que caracteriza uma política como pública é o fato de a natureza do problema a ser enfrentado ser pública. Nessa concepção, o Estado não tem a primazia da ação pública, considerando a ação de organizações privadas, Organizações Não Governamentais (ONGs) e organismos multilaterais.

Percebe-se, assim, uma das principais mudanças no aparato estatal com o modelo gerencial, a qual consiste na implementação da competição administrada ou quase mercado (CLAD, 1998), através da qual se abre um mercado de serviços terceirizados dentro do aparato estatal, ao mesmo tempo em que se introduz uma nova perspectiva de profissionalidade ao agente público, em consonância com os valores e prioridades do capital.

No que diz respeito à abertura de mercado, sem romper com o aparato estatal, este é um dos argumentos da nova gestão pública nos marcos da Terceira Via, que segundo Ball (2010) trata-se de um mecanismo que permite a abertura de mercado, por “dentro” do Estado, sem desconfigurá-lo definitivamente como público.

Este mecanismo, que segundo o Plano Diretor e os argumentos da Terceira Via, dinamizam e dotam de eficiência o aparato estatal, é incapaz de responder à extensão de complexas e mutáveis demandas atuais, sendo explicado por Ball (2010) como um processo de “privatização endógena”, que, obtêm legitimidade política ao defender o pressuposto da incompetência como característica inerente ao setor público. E aponta ainda esse segmento de

atividade “em parceria” visando supostamente à eficiência do serviço público, tem sido de fato, um artifício institucional que produziu um mercado bilionário e em franco crescimento.²⁸

Com base nesses pressupostos, o Plano Diretor da Reforma do Estado foi aprovado em 1995 e, a partir de então, modificou os princípios e práticas que possibilitaram da gestão pública tradicional, adaptando-a aos preceitos da administração empresarial. Como defendeu o então presidente Fernando Henrique Cardoso, ao apresentar o documento:

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna ‘cliente privilegiado’ dos serviços prestados pelo Estado (BRASIL, 1995, p. 07).

Apesar do triunfalismo com que foi apresentada, a Reforma não obteve a cooperação necessária dos diversos setores burocráticos para sua materialização, na extensão de suas possibilidades. Segundo Abrúcio (2007), o entrave ao pensamento economicista radical da equipe econômica do Governo FHC e a resistência política da burocracia com relação à um modelo administrativo mais transparente foram os principais obstáculos à implementação integral da reforma do Estado. E cita como exemplo, o pequeno espaço que teve a implementação dos dispositivos do Plano Diretor formulado pelo Ministro Bresser, o episódio do apagão que, segundo ele, “teve grande relação com a gênese mal resolvida do marco regulatório no setor elétrico” (ABRÚCIO, 2007, p. 73).

Rezende (2002) faz uma investigação das razões da crise de implementação do estado gerencial e apresenta que o caso brasileiro não foi um fenômeno isolado. Parte da afirmativa de que há uma dupla finalidade para as reformas que são conflitantes entre si, o ajuste fiscal e a mudança institucional. Apresenta evidências comparativas de que as reformas gerenciais implementadas nos países centrais revelam

[...] não ter havido mudanças significativas no que se refere ao tamanho do setor público em 123 países. Em 70% dos casos não se detectou qualquer mudança significativa. Em apenas 11% dos casos verificou-se redução superior a 25% na força de trabalho, ao passo que em 10% dos casos houve, contrariamente, um aumento da quantidade de funcionários públicos (RESENDE, 2002b, p. 113).

²⁸ Ball (2010) destaca que o mercado de materiais, serviços e até de compra e venda de Faculdades nos Estados Unidos era da ordem de US\$ 400 bilhões em 2009.

Esses resultados das reformas vão de encontro aos argumentos basilares do Estado mínimo e da responsabilização do gasto social que emergiram após crise de acumulação da década de 1970. O autor analisa, ainda, a segunda variável das reformas, a mudança institucional ou o desempenho e conclui:

A tão esperada *accountability* de resultados que norteia o paradigma gerencial ainda enfrenta resistência. Mudanças na cultura burocrática e elevação dos padrões de desempenho no nível micro organizacional são casos raros. A burocracia continua a apresentar mais continuidade do que ruptura com os padrões tradicionais. A experiência comparativa revela que os resultados da mudança institucional são tímidos. [...] As reformas gerenciais não têm encontrado cooperação ‘espontânea’ dos atores para criarem uma cultura burocrática orientada pelo desempenho. (REZENDE, 2002 b, p. 113)

Não obstante, a limitada implementação dos mecanismos do Plano Diretor da Reforma do Estado, foi definitivamente a partir do mesmo, que foram inseridos na administração pública brasileira a concepção e os instrumentos de um modelo de Estado avaliador e regulador (AFONSO, 2009). Esses elementos passaram a cada vez mais evidentes nos governos que se seguiram à reforma gerencial de 1995, e mesmo sendo utilizados com objetivos distintos, a perspectiva da avaliação e regulação vem sendo cada vez mais presente.

A partir do Plano Diretor de Reforma do Estado, aprovado com o caráter de política de Estado, as políticas educacionais seguem os parâmetros do modelo gerencial, ou seja, de uma administração pública voltada para resultados. Estas avançam durante a era FHC e continuam, com nova roupagem, durante os governos nos governos Lula (2003-2007; 2007-2011).

A adoção, desde os Governos de FHC, do modelo gerencial tem sido uma constante nas políticas educacionais brasileiras. Destacaremos brevemente as principais ações desse período no sentido do aprofundamento das premissas da reforma do Estado aplicadas a educação pública.

O recorte dado para a seleção dessas ações segue a análise feita por Leher (2010), a partir da materialidade das políticas, ou seja, dos esforços econômicos e políticos despendidos com estas finalidades e suas relações com os propósitos dos Organismos Internacionais, considerando que as prescrições não têm sido aplicadas passivamente pelas elites nacionais, sendo operada ativamente pelas mesmas.

O Governo FHC redefiniu os marcos normativos da educação em diversos níveis. Destacamos três grandes vitórias do seu projeto liberal corporativo na educação: o projeto da

Lei de Diretrizes e Bases, a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Plano Nacional da Educação (PNE) 2001-2011. Em todas essas iniciativas o Governo Federal conseguiu, além de aprovar o seu projeto, derrubar os projetos alternativos construídos nas instâncias democráticas que propunham inversões significativas que implicariam em aumento dos gastos e fortalecimento do estado na direção do projeto democrático-popular (COUTINHO, 2008).

No que respeite à LDB e ao PNE, o governo FHC conseguiu derrubar os projetos populares com artimanhas palacianas no Congresso Nacional, como ocorreu através do substitutivo Darcy Ribeiro, que suplantou o projeto de base popular, introduzindo a perspectiva de uma educação básica minimalista, aligeirada e superficial (LEHER, 2010). De modo geral, os avanços alcançados mediante incorporação das proposições dos movimentos da educação, à LDB e ao PNE, ficaram condicionadas pela limitação orçamentária, que ficou a cargo do FUNDEF, pelo qual foi operacionalizada a indicação dos Organismos internacionais de focalização na educação básica. Além disso, a transferência de responsabilidades sem transferência de recursos é um traço fundamental da política monetária do período, baseada no contingenciamento de recursos para o superávit primário.

Como observou Saviani (2007a, p. 297) “O aumento significativo e imediato dos recursos financeiros é posto como fator indispensável para o enfrentamento satisfatório dos problemas educacionais, sendo, pois, condição *sine qua non* para o êxito do plano.” Portanto, a regulação no financiamento impõe limites estruturais à implementação das conquistas onde a lei avançou, o que revela o compromisso do Governo FHC com a perspectiva da contra reforma, visando a consolidação de um Estado mínimo para o social. A partir disso, consideramos que além das iniciativas de reforma nos marcos normativos da educação brasileira, e dos precedentes à modernização do Estado a partir do PDRE (BRASIL, 1995), o governo FHC lançou as bases institucionais ao gerencialismo na educação brasileira.

No plano político pedagógico, foi no governo FHC que o ideário neopragmatista da pedagogia das competências tornou-se o discurso oficial da educação, mediante a LDB e os parâmetros curriculares nacionais (PCN’S). Segundo Moretti (2006), no capitalismo o saber deixa de ser mediação para formação do homem no sentido mais amplo, para se tornar um saber-mercadoria, que não tem valor em si mesmo, pois “nesse referencial teórico, ele [o saber] só é valor se puder possibilitar uma adequação satisfatória desse indivíduo a uma sociedade que é incontestável” (MORETTI, 2006, p. 185).

Para a autora, a LDB e os PCNs, convergem para esse sentido utilitarista do conhecimento, como um caráter meramente adaptativo à sociedade e que sustenta a

mistificação construída pela teoria do capital humano (FRIGOTTO, 2009) de que o conhecimento é suficiente para a superação da exclusão social. Essa noção de competências foi apropriada pelos sistemas de avaliação e passou a ser o fundamento das reformas educacionais a partir dos anos 1990. Os eixos das políticas passaram a visar à universalização da educação básica e à adequação do currículo e do sistema educacional à formação como uma adaptação à empregabilidade (MORETTI, 2006).

A introdução da pedagogia das competências teve uma importância fundamental para a introdução dos sistemas de avaliação e para a legitimação de uma concepção instrumental da educação, focada na noção de utilidade, eficiência e empregabilidade. Esta pedagogia também é a que fundamenta as matrizes de competências e habilidades que constituem os sistemas de avaliação. Portanto, podemos concluir que o governo FHC, apesar do esforço dirigido sobremaneira às questões normativas e fiscais, no plano pedagógico, contribuiu para o estabelecimento de um dos pré-requisitos das reformas gerenciais da educação. Isto porque, a instrumentalização da avaliação educacional, constitui um elemento fundamental à implementação de sistemas de responsabilização educacional, que são a face mais recente das reformas no setor.

1.5.2 O governo Lula (2003-2010): a consolidação do gerencialismo

Conforme análise feita a partir de Coutinho (2008), o Governo Lula representou a expectativa da construção de um projeto de sociedade democrático-popular de fato no Brasil. No entanto, capitulou em aspectos fundamentais relativos às prioridades neoliberais, das quais, destacamos as ações no sentido do fortalecimento do modelo gerencial no aparato estatal e na educação. Ressaltamos que para analisar o Governo Lula é necessário fazer uma ressalva metodológica, pois, segundo Arcary (2011, p. 13, *grifo nosso*), “como o Governo Lula é história recente, ou história do tempo presente, é preciso **distinguir o que foi o Governo Lula das percepções que deixou**. A sua popularidade oculta mais do que revela sobre sua verdadeira natureza”. Portanto, cabe-nos distinguir o simplismo das impressões, do conteúdo fundamental da política, e por conseguinte, das opções políticas decorrente dos mesmos.

A observação metodológica feita por Arcary (2011) é corroborada por Leher (2010), que refere-se à necessidade de investigar a materialidade das políticas, pois, segundo

ele, a simples comparação com o período FHC através dos indicadores sociais e econômicos, acaba sendo uma medida enviesada. Isto porque, contribui para ocultar elementos importantes para compreensão das opções políticas feitas por esse governo, sobretudo, no que diz respeito ao seu comprometimento com a política que convém ao capital, ao projeto liberal-corporativo, conforme sinalizou Coutinho (2008).

Segundo Cabral Neto (2009, p. 191), “ele [Lula] continuou uma série de iniciativas advindas da experiência anterior da modernização do Estado brasileiro, particularmente no reforço de algumas carreiras, no campo do governo eletrônico e na nova moldagem que deu à Controladoria Geral da União-(CGU)”. O marco da continuidade do gerencialismo assinalado no Plano Diretor (BRASIL, 1995) nos governos Lula (2003-2010), deu-se na criação do Plano Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE²⁹), em 2006, e do Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (PROMOEX), no mesmo ano. O PNAGE/PROMOEX integram os esforços de reforma administrativa que foram consolidadas na Agenda da Eficiência do Governo Federal³⁰. Os programas estabelecem a premissa da modernização institucional mediante uma concepção sistêmica da gestão pública, como define o documento do PNAGE:

A modernização institucional no âmbito do PNAGE é tratada com uma visão sistêmica, transversal e integrada do ciclo da gestão pública. Neste sentido, incentiva-se o compartilhamento de soluções de modernização em nível das administrações estaduais e também entre diferentes estados (BRASIL, 2012, p. 01).

²⁹ Os objetivos estabelecidos pelo programa são: I Fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão de políticas públicas; II Desenvolvimento de políticas e da capacidade de gestão de recursos humanos; III Modernização de estruturas organizacionais e de processos administrativos; IV Fortalecimento de mecanismos de transparência administrativa e de comunicação; V Modernização da gestão da informação e integração dos sistemas de tecnologia de informação; VI Desenvolvimento de uma cultura de promoção e implantação de mudança institucional; e VII Apoio à cooperação em gestão.

³⁰ A agenda da eficiência se refere ao conjunto de esforços empreendidos pelo Governo Federal nos Governos Lula (2003-2010) no sentido de articular-se com a sociedade para discutir e implementar ações visando a modernização da gestão pública. Uma ação concreta nesse sentido e que se conecta diretamente com a reforma em Pernambuco é a Agenda Nacional de Gestão Pública. Uma ação promovida em 2009 pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) em parceria com o Movimento Brasil Competitivo (MBC). No documento assinado pelo então Ministro da SAE Mangabeira Unger e o empresário Jorge Gerdau e apresentam como um esforço destinado à finalidade de “fazer avançar a modernização e democratização do Estado brasileiro” (BRASIL, 2009, p. 8). Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/091207_SEGES_agenda_gestao.pdf>.

Está presente no PNAGE o binômio que estrutura as reformas gerenciais: ajuste fiscal e mudança institucional (REZENDE, 2002b), o que, segundo Abrúcio (2007), avança em relação à lógica presente no período FHC, por ter sido precedido de um diagnóstico amplo, que contribuiu para elaboração de um modelo mais adequado à realidade dos estados. Abrúcio avalia ainda que:

Por fim, o maior avanço do Pnage/Promoex foi construir tais programas por meio de ampla participação e discussão com os estados e tribunais de contas. Este modelo intergovernamental e interinstitucional é mais participativo e funciona mais em rede do que de forma piramidal. Sua concepção é a mais adequada para implementar ações administrativas numa federação, em nítido contraste com a (nefasta) tradição centralizadora do Estado brasileiro (ABRÚCIO, 2007, p. 78).

A União passa a estabelecer um programa nacional para nortear a gestão da extensa e multifacetada federação brasileira, assumindo o papel de indutor de mudanças nos estados e municípios (ABRÚCIO, 2007). Assim, a União passa a liberar recursos mediante a existência de contrapartidas e cumprimento de metas dos entes federados acompanhado dos indicadores supracitados. Instaure-se, então, a perspectiva contratual para os serviços públicos, que segundo Abrúcio (1997), corresponde a uma das características incorporadas ao modelo gerencial na fase que denominou como *cosumerism*.

Ao comparar os dois governos quanto a questão do papel do Estado na consolidação de educação pública, identificamos uma continuidade das premissas do neoliberalismo da Terceira Via, que tem o setor privado e o público não estatal como “colaboradores” do Estado na garantia prestação de serviços ao cidadão, entendido cada vez mais como cliente.

Portanto, consideramos que, entre os períodos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010), é que foram inseridas e consolidadas as premissas do Estado avaliador/regulador (AFONSO, 2009) como direcionamento estrutural da política educacional. Destacamos, que no Governo Lula os fundamentos da Reforma do Estado foram consolidados, e no campo da educação, aumentando substancialmente a cultura da performance. Sobre a expansão dos sistemas de avaliação Rey destaca:

A cultura da avaliação de desempenho aumentou de maneira considerável durante o governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Em oito anos, foram criados a Prova Brasil, a Provinha Brasil e o Índice de desenvolvimento de Educação Básica (IDEB) (2011, p. 26).

Além disso, foi nesse período que foram consolidadas as políticas de avaliação do nível superior através do Exame Nacional de Desempenho do Estudante (ENADE) e transformou o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) em um instrumento de diagnóstico para mecanismo unificado de acesso ao nível superior, sobretudo nas Universidades Federais, em substituição e/ou complemento ao vestibular tradicional.

Esses instrumentos avaliativos passam a assumir papel estratégico na política educacional, pois, o conjunto de dados é utilizado como referência para a definição das metas e da tomada de decisão dos governos, o que eleva a avaliação à condição de um instrumento poderoso de gestão, que, segundo Sousa (2009, p. 34),

[...] tem servido para uma lógica de gerenciamento da educação, reconfigurando, por um lado o papel do Estado e, por outro, a própria noção de educação pública, ao difundir uma ideia de qualidade que supõe diferenciações no interior dos sistemas públicos de ensino, como condição mesma de produção de qualidade.

O princípio basilar do gerenciamento da educação é o da “competição administrada” (CLAD, 1998), ou quase mercado, que pressupõe que a avaliação gera competição e a competição por si mesma produzirá a qualidade dos serviços públicos. Desse modo, a oferta do serviço público deve balizar-se nos resultados, na eficiência, não importando a natureza do agente da ação estatal, se é público ou privado. Nesse sentido, a avaliação tem importância fundamental na introdução do conceito de público não estatal, inaugurado a partir do Plano diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995). Esses mecanismos tiveram, na era Lula, um campo fértil para a promoção da “reengenharia cultural do setor público” (BALL, 2005), ao inserir na educação pública uma nova forma de poder, lastreada na cultura empresarial competitiva.

Outras políticas amplamente defendidas pelo governo denotam o aprofundamento da concepção produtivista da educação como um serviço, além do financiamento do ensino privado, em contrapartida ao baixo investimento na educação pública. Nesse sentido, segue uma breve exposição das políticas em que se pode perceber claramente a opção de educação

defendida e implementada pelo governo mediante a incorporação da agenda empresarial (LEHER, 2010).

O Programa Universidade para Todos (ProUNI), iniciado em 2004, objetivou ampliar as matrículas na educação superior a partir da isenção fiscal às Universidades e faculdades privadas. Segundo Leher (2010), é preciso considerar a vantagem oferecida ao setor privado, que, na proposta original contava com uma contrapartida de bolsas integrais da ordem de 25%, o que foi reduzido no Congresso para ínfimos 4,25%. Importa considerar também, que a maioria das matrículas está concentrada na área de Ciências Sociais e Humanas e em faculdades de baixa qualidade. Além disso, o citado autor aponta, a partir do relatório de Auditoria do TCU, que “o custo de uma bolsa do ProUni para o Estado é maior que o valor da mensalidade dos cursos em que há bolsistas do programa”(LEHER, 2010, p. 386). Ou seja, o governo está “pagando” um valor superior ao da mensalidade real das instituições, o que tem tornado a propalada democratização do acesso à educação superior um grande e lucrativo negócio.

Leher (2010) aponta também o financiamento do ensino superior através do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e da educação básica pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) como exemplos da reprodução do minimalismo do período anterior. Com o REUNI, insere-se na universidade uma lógica de financiamento claramente produtivista a partir dos contratos de gestão, em que se baseia a ampliação da universidade pelo aumento de salas e de vagas sem o investimento proporcional nas condições necessárias para o crescimento com qualidade.

No caso do FUNDEB, se comparados os valores investidos com o FUNDEF, parece um investimento muito relevante, mas, tomando por base o crescimento da abrangência da educação básica, como explica Leher (2010, p. 404), “o Fundeb não representou aumento dos recursos financeiros para assegurar um custo aluno que assegurasse real qualidade da educação”. E, em seguida, apresenta que a ampliação do financiamento do ensino fundamental para a educação básica³¹, representou um crescimento 56,6% de alunos atendidos, enquanto, o acréscimo de recursos foi de apenas 36,3%.

Estes exemplos deixam flagrante a proposta minimalista da busca da milagrosa receita do mercado de fazer uma educação de qualidade com cada vez menos recursos, assim como, da ampliação da lógica empresarial, produtivista, pautando o funcionamento da

³¹ A partir do FUNDEB a educação básica passa contemplar Educação infantil, fundamental, ensino médio, EJA e outras modalidades específicas.

educação pública. E, além disso, uma grande condescendência em financiar indiretamente a burguesia de serviços da educação e, por outro lado, uma reiterada indisposição para avançar no financiamento da educação pública brasileira.

A política educacional dos governos Lula (2003,-2011) foi substancial para a consolidação da cultura da performance na educação pública brasileira e na introdução de instrumentos de responsabilização educacional. Amplificou a perspectiva mercadológica da educação, ao adotar como parâmetro de avaliação das políticas educacionais no Brasil o plano de metas Compromisso Todos pela Educação, do movimento Todos pela Educação³².

A parceria com o Todos pela Educação se deu em decorrência da criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Criado em 2007, o PDE se consolidou como um mecanismo de “intervenção” velada do governo nos entes federados. A partir do estabelecimento de contratos de gestão, a união condiciona o financiamento dos entes subnacionais e das escolas à adoção de uma metodologia de planejamento e gestão gerencial. Além disso, implica o comprometimento com metas e contrapartidas das redes estaduais municipais e escolas (no caso PDE escola).

A adoção do modelo contratual de gestão associado ao financiamento, por um lado cria uma medida atenuante ao modelo federativo brasileiro, que descentraliza obrigações ao passo concentra os recursos na União. E, por outro, estabelece verticalmente a indução à cultura da performance nas escolas de todo o país, balizando a gestão nos princípios da eficiência, qualidade e produtividade da gestão privada (quase-mercado). Esses princípios que aplicados à educação, promovem profundas alterações na educação pública, pois, segundo Ball,

A transformação do ensino e da aprendizagem em produtos calculáveis possibilita essencialmente traduzi-los em contratos com indicadores de desempenho, que podem então ser abertos à ‘licitação’ - e à concorrência entre fornecedores privados através da ‘terceirização’ (2010, p. 27).

Essas mudanças, aplicadas à gestão da educação, consolidam a avaliação como uma poderosa ferramenta de gestão das ações do Estado. Segundo Sousa (2009), a introdução de mecanismos de avaliação como ferramentas de gestão, no contexto da reforma do Estado, demarca um viés fundamental da reforma educacional. Isto porque as avaliações viabilizaram a introdução da lógica do gerenciamento da educação, bem como a reconfiguração do papel do Estado e de educação pública. As reformas na educação, a partir dos anos 1990,

³² Abordaremos com detalhes o movimento Todos pela Educação como formulador da política educacional e a sua perspectiva como intelectual orgânico a serviço do capital.

consolidaram em primeiro momento a avaliação como meio de gestão educacional, balizada pelos princípios mercadológicos de que a competição é fator para produção da qualidade.

A autora aponta que o reconhecimento do reduzido poder indutor da avaliação tem motivado uma nova onda de políticas educacionais que articulam os resultados das avaliações aos incentivos, intensificando a perspectiva da responsabilização. Portanto, as políticas de responsabilização têm sido a nova face das reformas educacionais no Brasil.

Segundo Campos (1990), o conceito de *accountability*, traduzido convencionalmente como responsabilização, tem várias acepções. Pode ser compreendido, sobretudo, como uma responsabilidade objetiva em oposição à responsabilidade subjetiva, que é um valor que vem do próprio sujeito. Em contrapartida a responsabilidade objetiva, “acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho”(CAMPOS, 1990, p. 34).

Para a autora, essa compreensão traz consigo a ideia de obrigação, que aproximou o conceito da questão governamental. Ou seja, se um sujeito não assume a responsabilidade por si mesmo (responsabilidade subjetiva), precisa que o detentor da função pública a exija objetivamente e, assim, a pessoa “deverá ser compelida pela possibilidade de prêmios e castigos àquele que se reconhece como responsável” (CAMPOS, 1990, p. 34). Para a autora, a introdução do princípio da responsabilização na administração pública, demanda o aumento dos controles burocráticos em dois sentidos,

[...] primeiro, no sentido da redefinição conceptual de controle e avaliação, para incluir outras dimensões de desempenho como eficácia, efetividade e justiça social e política. Segundo, no sentido de expandir o número de controladores e a sua representatividade, reforçando a própria legitimidade do controle”(CAMPOS, 1990, p. 48).

A definição apresentada por Campos (1990) está imbuída do referencial reformista neoliberal, que é, de fato, a matriz ideológica e política que subjaz ao conceito de responsabilização. Por outro lado, Afonso (2012) considera que o conceito deve ser analisado criticamente, superando a clausura do mesmo à lógica do pensamento único, neoconservador e neoliberal, visando alternativas democráticas e progressistas. Segundo Afonso (2012), a política de responsabilização aplicada à educação, tem sido, predominantemente, tomada como uma panaceia para a resolução do problema da qualidade da educação pública. Nesse sentido, explica que a responsabilização, sob o viés político ideológico neoliberal, indica comumente,

Uma forma hierárquico-burocrática ou tecnocrática e gerencialista de prestação de contas que, pelo menos, implicitamente, contém e dá ênfase a consequências ou imputações negativas e estigmatizantes, as quais, não raras vezes, consubstanciam formas autoritárias de responsabilização das instituições, organizações e indivíduos (AFONSO, 2012, p. 472).

Apesar do conceito de responsabilização ter sido um dos componentes basilares da reforma do Estado e da reforma educacional, as iniciativas de *accountability* na educação brasileira ainda são poucas. Segundo Brooke (2006), em 2006 ainda eram ínfimas as experiências de responsabilização no Brasil devido à própria incipiência do conceito de avaliação por desempenho e da utilização dos resultados de aprendizagem cognitiva como o eixo central da política educacional. Para Brooke (2006), naquele momento não existiam ainda no Brasil os principais ingredientes para viabilizar a implantação dessas políticas, que segundo o autor são:

1.a decisão, por parte das autoridades, de tornar públicas as diferenças de nível de desempenho nas escolas (ingrediente autoridade); 2. o uso de testes ou procedimentos padronizados para fornecer este tipo de informação (ingrediente informação); 3. os critérios para analisar esta informação e para determinar quais escolas têm melhor desempenho (ingrediente padrões); 4. os critérios para a aplicação de incentivos ou sanções conforme os padrões estabelecidos (ingrediente consequências) (BROOKE, 2006, p. 380)

No entanto, iniciativas dos estados e da união contribuíram para a criação das condições favoráveis à introdução das políticas de responsabilização. Na esfera estadual, Sousa (2009) destaca que em 2007, 14 dos 27 estados já dispunham de sistemas de avaliação, bem como iniciativas pontuais de premiação de escolas, professores ou alunos. Segundo Martins (2008), no âmbito do governo federal, a implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em 2007 – como política estreitamente vinculada as propostas e o plano de metas do Todos pela Educação – possibilitou a indução da cultura da performance em todos os níveis da federação. A premissa da qualidade como resultado, advogada pelo Todos pela Educação, passou a ser reiterada nos instrumentos de comunicação, sobretudo através dos rankings e em análises comparativas diversas a partir dos resultados das avaliações externas.

Iniciativas dessa natureza passaram a contemplar os ingredientes citados por Brooke (2006), abrindo caminho para a introdução de políticas baseadas na responsabilização, em incentivos ou sanções vinculadas aos resultados dos exames. São poucos os estudos que analisam as políticas de responsabilização no Brasil, dentre os quais destacamos os que

mencionam a experiência de Pernambuco, relacionada com as demais iniciativas nacionais e internacionais.

Segundo Brooke (2008), as políticas desse gênero no país manifestaram-se de duas maneiras, como sistema de alto impacto (*high stakes*) ou de baixo impacto (*low stakes*). O primeiro caso é caracterizado pelo alto investimento em bônus salariais, prêmios ou mesmo em sanções para escola, ou diretamente aos profissionais. No segundo caso, não existem consequências materiais explícitas para a escola ou a equipe, mas envolve a publicação e disseminação dos indicadores das escolas.

O autor constatou que havia “poucos exemplos formais de responsabilização no Brasil, e das que apareceram, algumas já foram abandonadas e todas as outras passaram por grandes modificações” (BROOKE, 2008, p. 96). Além dessa fragmentação entre as iniciativas de responsabilização no país, percebeu como característica a não utilização de práticas punitivas relacionadas ao resultado das escolas ou dos docentes. E concluiu que três dos seis casos avaliados já tinham sido eliminados e de que não havia dados empíricos para avaliar as consequências dos programas, com exceção apenas ao Rio de Janeiro. Ao final, Brooke (2008) aponta, ainda, que não há evidência objetiva de mudanças decorrentes dessas políticas no Brasil, que as políticas de baixo impacto têm mais possibilidade de legitimação devido a menor resistência e, por fim, que, apesar das deficiências técnicas ainda era “cedo para descartar as políticas por inapropriadas ou ineficazes” (BROOKE, 2008, p. 197)

Brooke (2008), não contemplou no seu estudo as iniciativas que foram introduzidas em 2007 com a criação do PDE pelo Governo Federal. Conforme o autor, as experiências de responsabilização nos estados ainda são preliminares, e a maioria já sofreu alterações ou foi extinta. No entanto, destacamos que no âmbito federal, O PDE foi responsável, não só pela expansão nacional do gerencialismo na gestão da educação pública, bem como, pela introdução do princípio da responsabilização educacional nas escolas de todo país, vinculadas ao plano, que segundo documento,

promove profunda alteração na avaliação da educação básica. Estabelece, inclusive, inéditas conexões entre avaliação, financiamento e gestão, que **invocam conceito até agora ausente do nosso sistema educacional: a responsabilização e, como decorrência, a mobilização social** (BRASIL, 2007, p. 19 *grifo nosso*)

O PDE Adota uma concepção de responsabilização de baixo impacto (*low-stake*), pois, visa à mobilização social acerca da qualidade, compreendida como resultado, mediante a

publicização dos resultados da escola. Com isso, o Governo Lula deu o primeiro grande passo para a implementação das políticas de responsabilização no Brasil, e abriu caminho para as políticas de responsabilização de alto-impacto (*high-stake*). Segundo Freitas (2011a) as políticas de responsabilização estavam se desenvolvendo em iniciativas pontuais nos entes subnacionais. Mas o PDE, estruturou as bases para a cultura da performance na educação pública com a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), a reformulação do Sistema de Avaliação Educação Básica (SAEB) e a adoção do termo de compromisso Todos pela Educação como plano de metas das escolas de todo país. Assim os princípios do gerencialismo foram estendidos a rede pública em escala nacional.

O argumento oficial, segundo o documento do PDE (2007, p. 21), é que o plano foi lançado com a pretensão de superar algumas “dificuldades do PNE”, especialmente em relação à qualidade. Saviani (2007b) argumenta que o PDE não partiu do diagnóstico das diretrizes, objetivos e metas do PNE (2001-2011), e, portanto as ações do PDE são desarticuladas com a diretriz política vigente no PNE. Ivo e Hypólito (2009) corroboram com Saviani (2007b) e concluem que o PDE foi elaborado à despeito do PNE e portanto reitera o caráter fragmentário com que tem sido realizadas as políticas educacionais no Brasil.

Nesse mesmo sentido, Ivo e Hypólito (2009) destacam a falta de coesão interna entre as ações do PDE, exceto no que se refere a seu caráter performático, estruturado mediante o sistema de avaliação que introduz os princípios do gerencialismo na educação pública. E, portanto definem o plano como um plano performático, pois, estabelece o compromisso de melhorar os índices, induz a novas prioridades centrais na gestão escolar, os resultados, os níveis de desempenho, as taxas de aprovação, entre outras. O gerencialismo é introduzido a partir do indicador de proficiência (IDEB) e das metas pactuadas vinculadas ao financiamento, de maneira que “as instituições educativas ficam, nesse modelo, submetidas a exigências do mercado, tipo de produtividade, eficiência e controle de qualidade” (IVO, HYPÓLITO, 2009, p. 15).

Não por acaso, foi nesse período que vieram à tona, com bastante força, movimentos do empresariado, a exemplo do Todos pela Educação (TPE), que se notabilizou como promotor e difusor de iniciativas de reforma educacional concernentes ao projeto hegemônico de educação básica do capital. Foi no período dos governos Lula (2003-2011) que instituições, como o Movimento Brasil Competitivo (MBC), que atuam no fomento às reformas gerenciais, cresceram com mais vigor no país. Não por acaso que além da parceria com o Governo Federal na produção Agenda da Gestão Pública (BRASIL, 2009), o MBC, atualmente tem o seu programa Modernizando a Gestão Pública (PMGP-MBC),

implementado em 13 estados, inclusive Pernambuco, e continua atuando no Governo Federal no Governo Dilma Rousseff (2011-2014) (MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO, 2012).

Portanto, é plausível indicar que, existe um continuísmo entre os governos FHC e Lula, no que se refere ao gerencialismo como princípio balizador do Estado, e das políticas educacionais. Além disso, cabe destacar que nos governos Lula se deram as maiores iniciativas de consolidação do gerencialismo na educação, as quais lançaram as bases à disseminação das políticas de responsabilização no Brasil.

O cenário de continuísmo do gerencialismo entre os governos FHC e Lula perfaz, então, 16 anos de contínua ampliação dos instrumentos da reforma gerencial e seu aprofundamento na educação brasileira. Com esse pressuposto, analisaremos a seguir as iniciativas de reforma gerencial em Pernambuco no governo Campos (2007-2010).

CAPÍTULO 2

O GOVERNO EDUARDO CAMPOS-PSB (2007-2010): O MODELO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO “TODOS POR PERNAMBUCO”

Neste capítulo abordaremos o contexto em que Eduardo Campos ascendeu ao governo do Estado de Pernambuco, inserindo-o no processo de reconfiguração das forças políticas na região Nordeste a partir de 2006. Em seguida, apresentaremos os precedentes e pressupostos do modelo de gestão implementado no Governo de Pernambuco, em sintonia com a reforma gerencial do Estado implantada pelo governo federal. Discutimos ainda o caráter suposto caráter inovador e democrático, bem como o diferencial da reforma gerencial de Pernambuco e apontamos os desdobramentos políticos e institucionais que balizam a política educacional do governo Campos.

2.1 – Pernambuco: conjuntura econômica e política dos anos 1990 e 2000

A compreensão do modelo de gestão adotado no governo Eduardo Campos (2007-2011) demanda uma breve retomada do cenário político e econômico de sua ascensão ao governo estadual. Esse governo propôs a implantação do desenvolvimento social equilibrado e do foco na qualidade dos serviços públicos (PERNAMBUCO, 2008), os quais passaram a ser os dois eixos basilares na condução do Governo Campos. Para sua implantação foram necessárias alterações na estrutura do Estado, que repercutiram diretamente nas políticas sociais e, mais especificamente, na política educacional, que consiste no objeto deste estudo.

Do ponto de vista econômico, o estado de Pernambuco vivenciou nos anos 2000, segundo Araújo (2010), a transição de um cenário de estagnação para um ciclo de desenvolvimento econômico. De acordo com Singer (2009), esse processo teve como propulsores os investimentos públicos em infraestrutura e as políticas de incremento à renda do subproletariado, do governo federal, a partir de 2005. Além do exposto, ocorreu a ampliação de investimentos privados, atraídos pelas oportunidades decorrentes das novas cadeias produtivas de petróleo, gás, indústria naval e logística – em fase de implantação ou reestruturação nesse período. Esse processo de dinamização da economia, a partir de meados

dos anos 2000, foi denominado por Monteiro (2011) como um novo ciclo econômico de Pernambuco.

O novo ciclo de desenvolvimento, ressaltado por Monteiro (2011), pressupõe a existência de outros períodos de crescimento econômico. Lima, Sicsú e Padilha (2007) explicam que a alternância entre ciclos de expansão e retração econômica tem sido uma marca da economia pernambucana, observada desde o período colonial. Para os autores, o mais recente ciclo de crescimento econômico aconteceu nos anos 1960 a 1970, carreado pela política de incentivo fiscal protagonizada pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Nesse período, entre 1970 e 1975, o estado registrou um crescimento de 10,6% ao ano.

Os níveis de crescimento do estado em relação aos da região Nordeste, segundo Lima e Katz (1993), foram arrefecendo a partir da segunda metade dos anos 1970, devido à redução dos incentivos fiscais no contexto de desconcentração intrarregional proposto pela SUDENE, que vigorou de 1969 a 1987. Nos anos 1990 este cenário se agravou com o aumento da competitividade do mercado devido à abertura da economia nacional e o desenvolvimento industrial de outros estados da região. Estas mudanças ocasionaram a redução da condição de entreposto comercial de Pernambuco na região Nordeste, e, principalmente, a perda de competitividade da agroindústria álcool-açucareira e a queda nos investimentos em relação a outros estados, como Bahia e Ceará, que focaram na diversificação de sua economia interna. Desse modo, foi reduzida a competitividade da economia pernambucana e se iniciou um ciclo de estagnação econômica, conforme explicitado por Lima, Sicsú e Padilha:

Nos anos 1990, ocorre uma perda de competitividade de alguns setores em vista da abertura da economia brasileira, ao lado de dificuldades na agroindústria sucroalcooleira, por conta de passivos financeiros elevados e da menor proteção estatal que implicou a perda de benefícios antes carreados através do extinto Instituto do Açúcar e do Alcool. Esse contexto de maior exposição à concorrência levou ao fechamento de várias usinas industriais e a elevados índices de desemprego (2007, p. 529).

Esse quadro de estagnação da economia pernambucana só começa a dar sinais de mudança a partir dos anos 2000, com o aumento de investimentos decorrentes da política de atração de investimentos, bem como o aumento do dinamismo da economia local. As atividades responsáveis por uma leve recuperação foram: a expansão da fruticultura irrigada em Petrolina (no sertão), a expansão do Polo têxtil de Caruaru/Toritama e de Santa Cruz do

Capibaribe, a recuperação do setor sucroalcooleiro, o incremento no turismo e, sobretudo, a atração de investimentos para o Complexo Industrial e Portuário de Suape³³ (LIMA; SICSÚ; PADILHA, 2007).

O cenário de retração da economia pernambucana começa a mudar a partir de 2007 com a consolidação de importantes investimentos públicos que potencializaram a atração de empreendimentos privados para o estado. Monteiro (2011) destaca, dentre esses investimentos, os que funcionaram como âncoras do crescimento econômico: a duplicação da BR 101, novas adutoras, ampliação da rede de gasoduto, a transposição do rio São Francisco e a ferrovia Transnordestina.

Quanto aos investimentos do setor produtivo, Monteiro (2011) ressalta o Complexo Industrial Portuário de Suape, os polos³⁴ de produção presentes em diversas regiões do estado, e o setor de serviços, com destaque para o de tecnologia de informação e de ensino. A grande novidade, em termos de dinamização da economia local se deu com a introdução da cadeia de petróleo, gás, *offshore*³⁵ e naval, que teve duas grandes âncoras: a Refinaria Abreu e Lima e o Estaleiro Atlântico Sul.

Segundo Monteiro (2011), esse bloco de investimentos tem previsão até 2015 e é da ordem de R\$ 55 bilhões e, desde 2007, tem alavancado os índices de crescimento econômico do estado acima do patamar nacional. Esse cenário de expansão econômica e de incremento de novas cadeias produtivas tem sido denominado como uma “redefinição da economia” (SOTERO, 2010), “revolução industrial” em Pernambuco (BRITO, 2011), ou um “novo ciclo econômico”, conforme a expressão de Monteiro (2011). De acordo com Monteiro (2011, s.p):

Pernambuco vive um novo momento na sua economia que aponta para mudanças profundas no perfil de sua estrutura produtiva e para um ciclo expansivo nos próximos anos. Em 2009, ano diretamente afetado pela crise financeira mundial, em que o Brasil apresentou taxa negativa do PIB de -0,2%, o Estado cresceu 3,8% e em 2010 deve evoluir 10%. Cálculos feitos pela Ceplan Consultoria projetam em mais de 30% o aumento do tamanho da economia estadual até 2015 e em até três vezes em 2030, devendo ampliar nossa participação na economia do país.

³³ De acordo com Sotero (2010), “O Complexo Industrial de Suape, situado nos municípios de Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca, Região Metropolitana do Recife, pode ser considerado o maior empreendimento econômico do Estado. A empresa Suape surgiu oficialmente em 1978, através de uma lei criada naquele ano. Situado numa área de 13,5 mil hectares, Suape possui dezenas de empresas instaladas, que trazem investimentos para o Estado da ordem de bilhões de reais”.

³⁴ Monteiro(2011) destaca os seguintes polos produtivos em desenvolvimento no estado : farmacoquímico em Goiana, de alimentos em Vitória de Santo Antão e Bom Conselho, confecções em Caruaru e entorno e viticultura no Vale do São Francisco.

³⁵ Diz respeito à atividade de empresas de exploração petrolífera que operam ao largo da costa.

Corroborando com essa previsão de crescimento e dinamização econômica, Lima, Sicsú e Padilha (2007) consideram que o estado vive desde 2007 um processo de redefinição de sua matriz produtiva, até então baseada em atividades primárias concentradas no interior, com a predominância do setor sucroalcooleiro e um polo industrial concentrado na capital. Para Sotero (2010), um efeito dessa concentração está representado nos dados referentes à produção econômica estadual, pois, no universo de 184 municípios, apenas cinco cidades³⁶ da região metropolitana respondem por quase 60% da renda total.

Tendo em vista esse contexto, Monteiro (2011) considera que o cenário otimista deve ser visto com cautela, pois existem obstáculos à sustentabilidade deste ciclo de desenvolvimento. O autor aponta a necessidade de modernização da infraestrutura viária, de comunicação e de energia, e ainda, de incentivos fiscais e acesso ao crédito para os pequenos e médios negócios. Mas, a prioridade central é, segundo ele, a criação de “um agressivo conjunto articulado de programas de formação e qualificação de recursos humanos voltados para ampliar e melhorar a oferta estadual de mão de obra” (MONTEIRO, 2011).

Diante da mesma preocupação ressaltada por Monteiro (2011), e dos obstáculos à sustentabilidade do ciclo econômico iniciado em 2007, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social (CEDES)³⁷ apresentou ao governo, em julho de 2007, o documento intitulado “Consolidação e internalização dos investimentos” (PERNAMBUCO, 2007f). O CEDES fez um diagnóstico dos investimentos públicos e privados para o estado, projetando os problemas e potencialidades de cada empreendimento, bem como, descrevendo as maiores restrições à competitividade. Aponta que, em 2007, as maiores restrições eram o crescimento da violência, os sinais de desagregação social e as limitações na escolaridade e na qualificação dos recursos humanos. Diante destes problemas, o documento apresenta ao governo as seguintes recomendações: a criação de uma ação forte e ampla de enfrentamento à violência no estado, para deter a escala de desagregação social; a implantação de um

³⁶ Recife, Jaboatão dos Guararapes, Ipojuca, Cabo de Santo Agostinho e Olinda.

³⁷ O Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social (Cedes), é formado por 65 conselheiros de vários setores da sociedade, nele, trabalhadores, empresários, representantes dos movimentos de direitos humanos, religiosos, economistas, entre outros, atuam junto ao Governo do Estado a nortear as políticas públicas de Pernambuco para o desenvolvimento social. O governador Eduardo Campos, que preside o Cedes, instalou o conselho em no Palácio das Princesas, no dia 28 de maio 2007. Mais informações sobre o lançamento do Cedes disponíveis em: <<http://www.portaisgoverno.pe.gov.br/web/portal-pe/conselho-estadual-de-desenvolvimento-economico-e-social>>.

programa acelerado e abrangente de qualificação de mão de obra para a inserção social; e a reestruturação e reforço da educação de jovens e adolescentes (PERNAMBUCO, 2007f).

As restrições à competitividade apontadas pelo CEDES, de modo geral, foram contempladas no programa do governo Campos para o período 2007-2010 (PERNAMBUCO, 2008j), ao propor o equilíbrio entre desenvolvimento social e econômico, aliado à efetividade dos serviços públicos como instrumentos de melhoria das condições de vida dos pernambucanos. No campo da economia, o governo propôs a adoção de medidas para a atração de investimentos baseadas na renúncia fiscal e no provimento de condições de infraestrutura e na agilização do licenciamento ambiental.

Especificamente, as restrições à competitividade apontadas pelo CEDES referiam-se ao campo das políticas sociais, mais especificamente ao combate à violência e à formação de capital humano. No programa de governo, os serviços públicos foram apresentados como elemento de equalização de oportunidades, como promotores de qualidade de vida aos estratos mais vulneráveis da população. A prestação de serviços essenciais foi definida como o foco prioritário do governo, que ficou representada no objetivo de garantir que “os recursos e esforços sejam convertidos em melhoria dos indicadores de educação, saúde, segurança e emprego, reduzindo desigualdades e ampliando o exercício da cidadania” (PERNAMBUCO, 2008j, p. 12). Destaca ainda, a necessidade de aproveitar as oportunidades decorrentes do novo ciclo da economia do estado e ressalta o compromisso do governo na “formação do capital humano no perfil exigido pela economia do conhecimento como requisito de uma política sustentável de geração de emprego e renda” (PERNAMBUCO, 2008j, p. 12).

É importante destacar que as fontes citadas até aqui sobre o atual momento econômico do estado, todas³⁸ têm como pressuposto comum um modelo de desenvolvimento, que tem o mercado como elemento de equalização da justiça social e o Estado como provedor de medidas compensatórias aos efeitos sociais negativos do modo de produção capitalista. Esse modelo defende que o crescimento da economia proporciona a geração de empregos, que melhora a qualidade de vida e que o investimento em educação é, em si mesmo, a chave para a promoção da igualdade e justiça social. De acordo com Frigotto (2006), essa visão difunde o pressuposto de que é possível promover a igualdade sem alterar as estruturas que produzem a desigualdade (FRIGOTTO, 2006).

Situamos o modelo de Estado proposto pelo Governo Campos, para Pernambuco, nos marcos do neoliberalismo de Terceira Via. Como um Estado necessário que se propõe a constituir um modelo político que confira legitimidade e estabilidade ao neoliberalismo, que

³⁸ Lima, Sicsú e Padilha (2007), Sotero (2010), Monteiro (2011) e o CEDES (PERNAMBUCO, 2007f).

em meados dos anos 1990, já tinha produzido graves efeitos sociais, sobretudo, com a ampliação da miséria nos países da periferia do capital (LIMA; MARTINS, 2005). Nesse contexto, a Terceira Via surge como um neoliberalismo reformado e que passou a ser o discurso oficial dos intelectuais e dos aparelhos privados de hegemonia a serviço do capital, ou seja, daqueles que atualmente defendem o Estado voltado para o desenvolvimento social.

A premissa do desenvolvimento social se tornou um dos elementos centrais das propostas do governo Campos (2007-2010), e tem grande importância no contexto de ascensão política, que se deu no momento no qual as políticas sociais do governo federal, tiveram grande impacto no cenário político nordestino.

Para a compreensão do cenário político do estado de Pernambuco nas eleições para o governo do estado em 2006, é fundamental considerarmos a atuação do Governo Lula (2003-2006) na região Nordeste. Atuação essa que teve impactos no quadro político da região a partir de 2006. As bases materiais que constituíram o fenômeno do lulismo (SINGER, 2009) e suas repercussões sociais e ideológicas ajudam a compreender o realinhamento político do eleitorado na região.

O panorama eleitoral de 2006 em Pernambuco foi influenciado pelas políticas adotadas pelo Governo Federal – como indutor do desenvolvimento da região Nordeste – no primeiro mandato do Governo Lula (2003-2006). Segundo Araújo (2010), a partir desse período houve uma dinamização dos segmentos produtivos nessa região que tiveram como fundamentos: os investimentos em infraestrutura; que impulsionaram a geração de emprego formal; e, em consequência desta, potencializou a dinâmica da economia. Ainda segundo a autora, ao investirem na perspectiva da integração nacional, estas ações contribuíram para um novo ciclo de desenvolvimento, pois ocorreu uma mudança de estratégia do Governo do presidente Lula da Silva em relação ao governo anterior. Para ela,

Ao invés da opção estratégica pela ‘inserção competitiva’ do Brasil na globalização – que concentra investimentos nas regiões já mais estruturadas e dinâmicas e que marcou os dois governos do PSDB –, os Governos de Lula optaram pela integração nacional ao fundar a estratégia de crescimento na produção e consumo de massa, o que favoreceu enormemente o Nordeste (ARAÚJO, 2010).

Além do impacto da integração na economia nacional, o crescimento do consumo e o incremento da renda no Nordeste deram-se, sobretudo, ao impacto das políticas sociais

adotadas no Governo Lula da Silva. Como exemplo desta política, podemos citar o Programa Bolsa Família (PBF), que consiste em uma das medidas que contribuíram para tal, porém, Shikida (2007) demonstra que o aumento real do salário mínimo teve um impacto mais abrangente. Os aumentos do salário mínimo, aliados ao controle de preços dos alimentos na região, elevaram consideravelmente o poder de compra dos estratos mais pobres da população (SHIKIDA *et al*, 2007). Segundo Araújo (2010), também contribuíram para melhorar as condições de vida dos mais pobres, as políticas focalizadas como o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF); o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que induz a compra da produção da Agricultura Familiar; e, ainda, o aumento de linhas de crédito para os pequenos produtores. O impacto dessas ações constituíram um elemento favorável da ascensão política de uma candidatura alinhada ao governo federal, como veremos a seguir.

2.1.1 Contexto político da emergência do Governo Campos (2006): o lulismo e as eleições em Pernambuco

O desdobramento eleitoral do conjunto de políticas sociais e econômicas que tiveram implicação no incremento da renda de um grande contingente populacional situa-se, na análise de Singer (2009), como o responsável pelo fenômeno político do lulismo, especialmente no Nordeste. O autor demonstra que, até 2002, Lula nunca teve votação maciça dos mais pobres. As suas bases eleitorais entre 1989 e 2002 concentravam-se nos estados mais industrializados da região Sul e Sudeste e no público de eleitores com níveis superiores de escolarização. Ou seja, “a base social de Lula e do PT expressavam as características da esquerda em uma nação cuja metade mais pobre pendia para a direita” (SINGER, 2009, p. 90). Singer (2009) ressalta, portanto, que até 2002 as bases de apoio do lulismo não eram o eleitorado mais pobre, fenômeno que veio a acontecer em 2006, não só com a mudança do perfil do eleitorado, mas também da localização desse público no país.

É nesse sentido que Terron e Soares (2010) afirmam, que em 2006, houve um deslocamento territorial dos votos de Lula para os municípios do Norte e Nordeste, em contrapartida à retração das bases eleitorais tradicionais nas regiões Sul e Sudeste e na classe média. Os autores apresentam, ainda, que houve um descolamento da votação de Lula e do partido, pois a ampliação do eleitorado do presidente se deu simultaneamente à redução na bancada de deputados federais em 2006. Os autores concluem sua análise afirmando que

O Programa Bolsa Família, principal responsável pela guinada abrupta da base eleitoral do presidente Lula para o norte e nordeste, em 2006, cria um vínculo entre o eleitor e o presidente **sem intermediação de outros atores políticos**, e permite uma aproximação maior com os prefeitos, independente de partido (TERRON; SOARES, 2010, p. 334) [grifo nosso].

Essa ligação entre a imagem do então presidente e o eleitor mais pobre, que foi beneficiário direto das políticas citadas, provocou uma mudança na identificação eleitoral de um público geralmente identificado com partidos conservadores. Veiga (2011) demonstrou essa migração das bases eleitorais no estudo acerca das mudanças no perfil dos eleitores com identidade partidária no Brasil entre 2002 e 2010. Nesse estudo, a autora revela que o Nordeste foi “o nicho em que o PT mais viu crescer o seu vínculo com o eleitor”, sendo onde “o PMDB e PFL/DEM mais perderam eleitores identificados” (2011, p. 415). Enfim, além do crescimento da identificação eleitoral do eleitor nordestino com o PT, foi nesta região que Lula alcançou territórios eleitorais amplos e dissociados da imagem do petismo na eleição de 2006 (TERRON; SOARES, 2010).

Singer (2009) explica a mudança nas bases eleitorais do Governo Lula afirmando que Lula conseguiu se consolidar politicamente mantendo a ortodoxia econômica neoliberal, ao mesmo tempo em que promoveu ações voltadas aos estratos mais pobres da população. Esses estratos, denominados por Singer (1981) como subproletariado, consistem nos “empregados domésticos, assalariados de pequenos produtores diretos e trabalhadores destituídos das condições mínimas de participação na luta de classes” (1981, p. 22). A mudança eleitoral que criou o fenômeno do lulismo, segundo Singer (2009), está na conquista dessa fração de classe, antes vinculada ao voto conservador no país e que tem sua maior concentração na região Nordeste, que é a segunda região mais populosa do país.

As bases do lulismo não foram construídas para a classe trabalhadora organizada, mas para os subproletários que, em virtude do seu tamanho, estão no centro da equação eleitoral brasileira e, sobretudo, da região Nordeste. O lulismo, para Singer (2009), tem como programa o combate à desigualdade dentro da ordem e construiu uma via pela união de bandeiras que se julgavam adversas. Foram mantidos os pilares da política macroeconômica do governo de FHC, mas atenuando seus efeitos e conquistando o apoio dos mais pobres e populosos.

Esse fenômeno político, segundo Oliveira (2007), representa uma hegemonia às avessas, na qual parece que os dominados dominam, entretanto, foi o governo que conseguiu

a legitimação da exploração desenfreada. Para o autor, os dominados parecem exercer uma direção moral, assim como no fim do *apartheid* na África do Sul, quando de fato os mecanismos de produção da desigualdade continuam em pleno vigor. Diante disto, Oliveira explica que,

Ao elegermos Lula, parecia ter sido borrado para sempre o preconceito de classe e destruídas as barreiras da desigualdade. Ao elevar-se à condição de *condottiere* e de mito, como as recentes eleições parecem comprovar, Lula despolitiza a questão da pobreza e da desigualdade. Ele as transforma em problemas de administração, derrota o suposto representante das burguesias - o PSDB, o que é inteiramente falso - e funcionaliza a pobreza. **A pobreza, assim, poderia ser trabalhada no capitalismo contemporâneo como uma questão administrativa** (OLIVEIRA, 2007, p. 2, grifos nossos).

A observação de Oliveira (2007) demonstra a força obtida com a funcionalização da pobreza que alimentou o surgimento de um novo fenômeno político: o lulismo, que não se restringiu ao presidente. Destacamos esse fenômeno devido à força política que impulsionou uma virada eleitoral (não necessariamente ideológica) no Nordeste, contexto em que se inseriu a eleição de Eduardo Campos (PSB) ao governo de Pernambuco em 2006.

O legado das bases materiais do lulismo (SINGER, 2009) emolduraram a disputa eleitoral para o governo de Pernambuco em 2006, portanto, recorreremos às bases do fenômeno para compreender o quadro eleitoral na região Nordeste a partir de 2006.

Em 2002, dos nove estados que formam a região Nordeste somente três elegeram governadores ligados ao Governo Lula da Silva³⁹. Em 2006, esse número dobrou com os três governadores eleitos pelo PT e três pelo PSB, e chegou a oito estados com a adesão de dois governos do PMDB em decorrência da cassação dos governadores eleitos pelos estados do Maranhão e da Paraíba⁴⁰.

A ampliação das bases eleitorais conquistadas por Lula e o cenário de diluição das diferenças ideológicas entre esquerda e direita no país emolduraram a disputa eleitoral de 2006 em Pernambuco. Nessas eleições⁴¹, a base do Governo Lula em Pernambuco foi

³⁹ Alagoas (PSB), Rio Grande do Norte (PSB) e Piauí (PT).

⁴⁰ O governador eleito no estado do Maranhão, em 2006, foi Jackson Lago (PDT) e no estado da Paraíba, Cassio Cunha Lima (PSDB). Suas vagas foram assumidas, respectivamente, por Roseana Sarney PMDB e José Maranhão (PMDB). Roseana Sarney disputou o governo pelo PFL do qual foi expulsa e se filiou ao PMDB.

⁴¹ Segundo Barreto (2006), concorreram ao governo do estado de Pernambuco em 2006, os seguintes candidatos e coligações: DEM, PT e PSB. A União por Pernambuco (PMDB/PFL/PSDB/PHS/PTN/PPS) buscando a sucessão do Governo Jarbas (2003-2007); A Frente Melhor pra Pernambuco (PT/PTB/PCdoB/PRB/PAN/PMN) foi encabeçada pelo PT com o status do ex-ministro da Saúde do Governo Lula; A Frente Popular de Pernambuco (PSB/PP/PDT/PL/PSC) buscava retomar o espaço do PSB no Estado. Participaram do pleito, ainda, a Frente de Esquerda Poder Popular (PSOL/PCB) e a Frente Trabalhista Social Cristã (PSL/PTC/PRP/PTdoB), além dos candidatos de partidos que não se coligaram (PSTU, Prona, PSDC e PCO).

representada pelas candidaturas de Humberto Costa (PT) e de Eduardo Campos (PSB), tendo como principal adversário o então vice-governador do estado, Mendonça Filho, pelo Partido da Frente Liberal (PFL).

Mendonça Filho (PFL), vice do governador Jarbas Vasconcelos (PMDB), representava a coalizão partidária União por Pernambuco, que já governava o estado desde 1999. Segundo Barreto (2006), a União por Pernambuco surgiu como um projeto de governar o Estado por vinte anos e foi fruto da aliança política entre antigos adversários políticos locais – o PMDB, liderado por Jarbas Vasconcelos e o PFL, que congregava as lideranças mais conservadoras do estado, oriundas da extinta Aliança Renovadora Nacional (ARENA).

A Frente Popular de Pernambuco, liderada pelo PSB, passava por um processo de mudanças em decorrência do falecimento de Miguel Arraes de Alencar, em 2005. O seu neto, Eduardo Campos, que naquele momento ocupava o Ministério da Ciência e Tecnologia no Governo Lula, assumiu a presidência do PSB nacional e a liderança da chapa majoritária no estado de Pernambuco. O cenário para o partido era o de reconstrução depois da derrota de Miguel Arraes, na disputa eleitoral pelo governo do estado em 1998, para Jarbas Vasconcelos. A partir de então, o partido, que era um dos mais fortes do estado, foi esvaziado por muitas lideranças que aderiram à União por Pernambuco.

A vitória eleitoral de Eduardo Campos (PSB)⁴² para o executivo estadual, de acordo com Barreto (2006), pode representar “o fim de um ciclo político no estado, agora sem a forte e marcante presença do ex-governador Miguel Arraes, do qual Jarbas Vasconcelos é provavelmente o último remanescente a ocupar o Palácio do Campo das Princesas” (p. 20). O novo ciclo, anunciado pelo autor, foi favorecido pelas condições em que Eduardo Campos assumiu o governo com uma conjuntura favorável. Do ponto de vista econômico, essa conjuntura favorável se deu devido aos investimentos federais já previstos para o estado⁴³ e, no campo político, pela obtenção de ampla maioria na Assembleia Legislativa, que aumenta as possibilidades para a implementação de seu programa de governo.

Para Barreto (2006), o resultado das eleições de 2006, no plano nacional, contribuiu para estreitar as relações de proximidade do governo do estado de Pernambuco com o Governo Federal. Com isso, se abriu uma possibilidade sem precedentes de

⁴² Os candidatos Humberto Costa (PT) e Eduardo Campos (PSB), ambos receberam apoio do então presidente Lula, e Humberto Costa era o candidato com maior projeção entre os dois. No entanto, Barreto (2006) destaca que a disputa foi marcada por denúncias que repercutiram os escândalos do mensalão e, em seguida, a máfia dos vampiros, na qual Humberto Costa foi um dos investigados. As denúncias fizeram com que ele perdesse votos e que Eduardo Campos disputasse o segundo turno com Mendonça Filho (PFL)⁴². Humberto Costa do PT apoiou Eduardo Campos (PSB) no segundo turno e a vitória foi obtida com uma margem considerável de votos.

fortalecimento do PSB que, sob a liderança de Arraes, esteve quase sempre em condições políticas adversas (BARRETO, 2006).

O fato mais relevante a destacar nesse contexto político, com vistas ao objeto do presente estudo, é a importância geopolítica que o governo do PSB de Pernambuco passou a ter a partir de 2006. Em primeiro lugar, porque o partido elegeu três dos nove governadores nordestinos, o que significou uma representação importante na base política de sustentação do Governo Lula. Em segundo lugar, porque depois do falecimento de Miguel Arraes, em 2005, Eduardo Campos assumiu a presidência nacional do partido e, a partir de 2007, na condição de governador, tornou-se a maior liderança do partido. Deste então, o modelo de gestão implementado no governo Campos passou a ser a vitrine da legenda nacionalmente⁴⁴, tornando-se um eixo central da plataforma de fortalecimento do partido.

No ciclo pós-Arraes, o PSB deixa a referência de liderança das forças populares em Pernambuco (CAVALCANTI, 2008), bem como a condição de rival imediato do projeto liberal-corporativo, liderado pelo PMDB-PFL no estado, a partir dos anos 1990 (BARRETO, 2006). Deixando as duas marcas locais constituídas sob a liderança de Miguel Arraes, o partido passou a construir sua referência política com a bandeira da gestão pública. Essa nova plataforma política foi estruturada a partir do modelo de gestão Todos por Pernambuco, no Governo Campos (2007-2010) em parceria com o Movimento Brasil Competitivo (MBC)⁴⁵ e a consultoria do Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG).

O PSB recebeu o reconhecimento de organizações do empresariado brasileiro e de organismos internacionais. Em julho de 2009, o governador Eduardo Campos recebeu o prêmio Medalha Pessoa Física, pelo Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade (PGQP), em reconhecimento ao seu envolvimento com o Programa Modernizando a Gestão Pública (PMGP) do MBC (MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO, 2011). Em 2012, o governo

⁴⁴ O partido tem como foco a realização de ações formativas e publicitárias que constam no *site* do PSB nacional. Um exemplo dessa ênfase encontra-se nos vídeos do seminário “Desafios dos governos socialistas” em que diversas temáticas da gestão são abordadas pelas lideranças do partido nacionalmente. Também, do encontro “Compartilhando experiências 2012”, no qual foram apresentadas para os candidatos a prefeito nas eleições municipais as experiências de gestão de governos do PSB, (PSB, 2012). Em ambos, a experiências do Governo Campos são postas em evidência. Esses vídeos estão disponíveis, respectivamente, em: <[http://www.tvjoaomangabeira.com.br/index.php/os-desafios-dos-governos-socialistas->](http://www.tvjoaomangabeira.com.br/index.php/os-desafios-dos-governos-socialistas-) e <[http://www.tvjoaomangabeira.com.br/index.php/seminarios/seminario-compartilhando-experiencias-2012->](http://www.tvjoaomangabeira.com.br/index.php/seminarios/seminario-compartilhando-experiencias-2012-)

⁴⁵ O Movimento Brasil Competitivo (MBC) é uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), criada, em 2001, por um grupo de empresários liderados por Jorge Gerdau, Elcio Lucca, entre outros, com o objetivo de atuar na “disseminação de conceitos e ferramentas de gestão, na mobilização de lideranças públicas e privadas pela causa da competitividade do país e na multiplicação do conhecimento como modo de alcançar resultados de eficiência na administração pública e no setor privado” (MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO, 2011, p. 117).

Campos, já no segundo mandato, recebeu dois prêmios Nações Unidas de Serviço Público (UNPSA), concedidos pela assembleia geral das Nações Unidas em reconhecimento ao modelo de gestão Todos por Pernambuco e outro pelo Programa Chapéu de Palha, que fornece assistência social e educacional aos trabalhadores rurais na entressafra (PSB, 2012).

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) reconheceu a experiência de Pernambuco mediante a promoção do Seminário Pernambuco e os Países Andinos, em maio de 2012 no Recife. Nessa ocasião, o Governador Eduardo Campos realizou a palestra de abertura “A Experiência Reformista do Governo de Pernambuco: o modelo de Planejamento e Gestão”, apresentando os resultados da política de modernização da gestão pública em Pernambuco na educação, saúde e segurança pública (BIONE, 2012).

O modelo de gestão adotado pelo governo Campos foi reconhecido por entidades do empresariado nacional e organismos internacionais comprometidos com a formação e consolidação do revisionismo neoliberal e a sustentabilidade de seu projeto hegemônico. Enfim, o PSB pós-Arraes tem consolidado um programa partidário que tem a gestão como vitrine. Do ponto de vista político, é perceptível o redirecionamento do foco do partido em direção à reforma do Estado nos marcos do neoliberalismo da Terceira Via. Nesse contexto, compreender os fundamentos desse modelo de gestão é fundamental e demanda uma investigação acerca da sua formulação, seus pressupostos e a sua configuração no primeiro governo Campos (2007-2010).

2.2 A implantação do gerencialismo como política de estado em Pernambuco: precedentes, princípios e consolidação.

A consolidação do modelo gerencial em Pernambuco ocorreu no Governo Campos a partir de 2007, sobretudo, com a aprovação da Lei Complementar nº. 141, de 3 de setembro de 2009, a qual estabeleceu o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do estado de Pernambuco. Entretanto, o início de sua formulação e implantação da agenda reformista remonta ao Governo de Jarbas Vasconcelos (1999-2006).

O primeiro precedente do movimento de reforma gerencial no Estado em Pernambuco se deu com o Governador Jarbas Vasconcelos (PMDB), quando criou a Secretaria de Administração e Reforma do Estado (SARE), mediante o Decreto Lei nº. 21.389, de 26 de abril de 1999. A SARE tinha como finalidade instituir, em Pernambuco, a política de reforma do Estado em consonância com o Plano Diretor da Reforma do Estado de

1995 (BRASIL, 1995), implantando, em nível estadual, os pressupostos do ajuste fiscal e da modernização da gestão pública (PERNAMBUCO, 1999). Com essa medida, foram criados os preceitos da modernização da gestão e, especialmente, do ajuste fiscal que se estabeleceram nos marcos legais do estado de Pernambuco e estavam em consonância com as teses neoliberais em pleno vigor no plano político nacional e regional.

É importante destacar que as lideranças políticas associadas ao projeto liberal-corporativo no Estado de Pernambuco, estavam estreitamente articuladas com o movimento de reforma do Estado protagonizado nos governos FHC. Isto porque, além do vice-presidente nos dois mandatos, Marco Maciel (PFL)⁴⁶, importantes lideranças como José Jorge⁴⁷ (PFL) Gustavo Krause⁴⁸ (PFL), entre outros que atuaram como protagonistas na condução dos governos FHC e de suas bases em Pernambuco.

De modo que estado, nos governos Jarbas (1999-2006), esteve alinhado diretamente com a política do governo federal, tanto que a reforma do Estado em Pernambuco, tem sua primeira iniciativa datada em 19 de abril de 1999, ou seja, foi uma das primeiras iniciativas do governo. Assim, a inovação gerencial realizada pós-governo Jarbas, deve ser tomada como a continuação de um processo já estabelecido a partir de 1999.

O Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE) foi criado em 2006. Esse programa federal teve como objetivo melhorar a efetividade do gasto público, contribuindo para a modernização da gestão pública estadual a partir do ciclo de gestão, envolvendo planejamento, orçamento, gestão e controle (PERNAMBUCO, 2008d). O programa faz parte da Agenda da Eficiência do governo Federal e foi viabilizado por meio de convênio dos estados com o Ministério do Planejamento, sendo foi financiado pelo Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID).

O Projeto de Modernização da Gestão e do Planejamento do Estado de Pernambuco (PNAGE-PE) foi instituído em Pernambuco pelo Decreto nº. 29.289, de 7 de junho de 2006, pelo então Governador Mendonça Filho (DEM), significando em mais um passo para a implantação do modelo gerencial no estado. Modelo que foi ampliado e consolidado no primeiro governo Campos (2007-2010), conforme apresentaremos a seguir

⁴⁶ Marco Antônio de Oliveira Maciel, além de ser o vice-presidente nos dois mandatos de FHC (1995-2002), é um dos mais importantes nomes da direita brasileira, tendo iniciado a vida política como deputado estadual em 1966 pela ARENA e com atuação contínua desde então, ficando sem mandato a partir de 2011.

⁴⁷ José Jorge de Vasconcelos Lima, atuou como Senador de 1999 a 2007, ocupando o Ministério de Minas e Energia no Governo FHC de 2001 a 2002. Além disso, foi o candidato a vice-presidente em 2006 na chapa encabeçada por Geraldo Alckmin (PSDB).

⁴⁸ Gustavo Krause Gonçalves Sobrinho foi ministro da Fazenda no Governo Itamar 1992 e ministro do meio ambiente, dos recursos hídricos e da Amazônia Legal, no governo FHC entre 1995 e 1998.

mediante análise da base documental em que se estruturou o movimento de reforma do Estado na Gestão do PSB.

2.2.1 O Plano de governo: um novo Pernambuco (2007–2010)

A Frente Popular de Pernambuco (encabeçada pelo PSB/PP/PDT/PL/PSC e vitoriosa em 2006) apresentou, na campanha eleitoral realizada no ano de 2006, o plano de governo intitulado “Um Novo Pernambuco” (2007-2010). Nesse documento, foram esboçadas as propostas para as diversas áreas do governo, compreendidas em quatro dimensões: econômica, social, espacial e político institucional. Estas dimensões representam a perspectiva do plano que permeia as propostas e a partir das quais buscamos inferir as concepções em que se fundamentam.

A diretriz principal, definida pelo programa de governo de Campos, refere-se à necessidade de um novo ciclo de crescimento econômico sustentável, acompanhado da melhoria dos indicadores sociais no estado de Pernambuco. Os serviços públicos são concebidos como instrumentos para o bem-estar social, possuindo papel estratégico na superação da pobreza e na conquista da dignidade cidadã. O então candidato Eduardo Campos apresenta o documento afirmando que,

Para nós não basta crescer, será preciso crescer com qualidade. Somente a disseminação do conhecimento científico e da inovação tecnológica em todas as regiões poderá dotar o Estado de uma base de capital humano e empresarial necessária ao desenvolvimento realmente sustentado por um longo período de tempo (FRENTE POPULAR DE PERNAMBUCO, 2006, p. 2).

A realização de um desenvolvimento sustentável estaria relacionada à disseminação do conhecimento científico e tecnológico necessária para a formação de capital humano e empresarial no estado. No documento, o argumento de que esse desenvolvimento asseguraria o aumento da qualidade de vida dos cidadãos é recorrente e aparece como justificativa para a urgente modernização do sistema de gestão pública.

Segundo o programa de governo, “os mecanismos de gestão precisam estar voltados, de um lado, para as questões do atendimento dos déficits graves que ainda perduram no estado e, de outro, para a promoção do desenvolvimento econômico sustentado” (FRENTE POPULAR DE PERNAMBUCO, 2006, p. 67). A gestão é apresentada como eixo

fundamental para a garantia da redução do déficit social e para induzir o desenvolvimento econômico. Esses dois pilares do plano de governo estão representados em quatro dimensões da ação estratégica do programa de governo. São elas: econômica, social, espacial e político institucional.

Na dimensão econômica, o plano estabelece o propósito de contribuir para a interiorização do desenvolvimento via integração dos vários subespaços da economia estadual, assim como, integrar a economia do estado ao movimento de expansão nacional, especialmente potencializando os investimentos governamentais ou privados e atraindo mais empreendimentos para Pernambuco.

Na dimensão social, apresenta as disparidades entre os indicadores sociais das várias regiões de desenvolvimento do estado,⁴⁹ especialmente da Região Metropolitana e do interior de uma forma geral. Aponta para a necessidade da busca por um “patamar médio mais equitativo” através do “desenvolvimento de ações para elevar os referidos indicadores em direção à aproximação e/ou superação das médias nacionais prevalecentes nos mesmos” (FRENTE POPULAR DE PERNAMBUCO, 2006, p. 11-12).

A dimensão espacial tem uma função transversa no plano, pois se refere à integração espacial do aparato do Estado, objetivando a redução dos vazios de infraestrutura e a dotação de bens públicos em algumas regiões do estado. O acesso ao conhecimento é apontado no documento, especialmente ao ensino médio e ao profissionalizante, como fundamental para a estratégia de interiorização do desenvolvimento.

Por último, a dimensão político-institucional é apresentada como o instrumento mediador, viabilizador e regulador das outras dimensões. Essa dimensão, segundo o documento, implicaria, por um lado, o aumento da participação da sociedade organizada nas ações do estado e, por outro, a garantia das condições para a realização das políticas públicas, que estariam relacionadas à modernização da gestão estatal e a objetividade nas ações públicas.

No plano de governo (na dimensão político institucional), destacamos o eixo democratização do Estado e Estado Cidadão, em decorrência do objeto de nosso estudo, que trata de sua proposta de gestão. De acordo com documento, a sustentabilidade do sistema democrático requer mecanismos de legitimação para lograr a estabilidade de seus princípios e

⁴⁹ A regionalização do Estado em foi estabelecida pela Lei n°. 12.427 de 25 de setembro de 2003 o Plano Plurianual (2004-2007), que dividiu o estado em 12 regiões de desenvolvimento (RDs) e seus respectivos municípios : a RD Metropolitana, formada por 14 municípios; a Mata Sul com 24 ; Mata Norte, 19; Agreste Setentrional, 19; Agreste Central, 26; Agreste Meridional, 26; Moxotó, 7; Pajeú, 17; Itaparica, 7; Sertão Central, 8; São Francisco, 7 e Araripe, 10. (CONDEPE-FIDEM, 2009).

fundamentos. Para tanto, é necessário que se corrija o déficit social, especialmente em saúde, educação e moradia, e também, o “déficit de implementação do Estado, ou seja, as políticas públicas precisam ser capazes de produzir resultados almejados.” (FRENTE POPULAR DE PERNAMBUCO, 2006, p. 66). Diante dessa necessidade, o plano de governo apresenta a proposta de construção de mecanismos de gestão comprometidos com o interesse público que aumentem o poder de coordenação do governo estadual. Essa proposta é constituída por três eixos: organização gerencial, nova relação governo-cidadão e sistemas de controle.

O primeiro eixo, organização gerencial, apresenta a necessidade dos mecanismos de gestão estarem alinhados aos déficits sociais e à promoção do desenvolvimento econômico sustentado, e que a superação das dificuldades sociais, econômicas e culturais só serão atingidas com a participação articulada com os governos municipais e a sociedade civil.

No segundo eixo, nova relação governo-cidadão, propõe o estabelecimento de um novo comportamento gerencial com a utilização do planejamento estratégico participativo para o monitoramento dos resultados das políticas públicas, para facilitar ao cidadão o acesso aos serviços do Estado e para democratizar as relações com os servidores públicos.

No terceiro, sistemas de controle, é proposta a instituição de um sistema de controle em todas as esferas do executivo, objetivando aumentar a capacidade de implementação de políticas e o alcance das metas coletivas e a responsabilização pública dos governantes. É indicada, ainda, a criação urgente de um sistema estadual de avaliação de políticas públicas que visem à construção e ao controle de indicadores que mensurem o custo-benefício das ações do Estado e instituição de comitês de avaliação dessas políticas.

2.2.2 – Governo Campos (2007-2010): modelo de planejamento e gestão Todos por Pernambuco

As propostas contidas no plano de governo “Um novo Pernambuco” (2006), referentes às mudanças na estrutura de planejamento e gestão do Estado, foram priorizadas no primeiro ano de governo, buscando a construção do modelo gestão denominado “Todos por Pernambuco: gestão democrática e regionalizada com foco em resultados”. No Relatório da Ação do Governo – 2007 (PERNAMBUCO, 2008), foi descrito o processo de construção

desse modelo de gestão, suas finalidades e as ações desenvolvidas a partir do Mapa da Estratégia – 2007⁵⁰.

A estruturação do modelo “Todos por Pernambuco”, segundo o documento Monitoramento das ações em 2008 (PERNAMBUCO, 2008c), se deu em dois movimentos: no primeiro, o processo de planejamento participativo e, no segundo, a elaboração do modelo de governança. O primeiro movimento diz respeito à construção das bases externas do modelo, através de seminários regionais, nos quais foram coletadas as propostas diretamente da população, bem como através de cinco mil cadernos de propostas que foram enviados para instituições da sociedade civil das 12 regiões de desenvolvimento (RDs) do estado também contribuírem (PERNAMBUCO, 2008c).

A partir dos dados levantados, foi realizado o planejamento estratégico do estado de Pernambuco, no qual foram definidos os objetivos estratégicos e as metas prioritárias do governo. Essas metas, segundo o relatório de ações, foram inseridas no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011⁵¹ e o orçamento das ações prioritárias foi previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2008⁵² e na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2008⁵³. Segundo o governo do estado, essa articulação teve como princípio a implementação de um ciclo de gestão que prevê o planejamento, orçamento e execução, associados a instrumentos de monitoramento e de avaliação das ações em curso (PERNAMBUCO, 2008a)⁵⁴.

O processo de planejamento realizado pelo governo Campos foi consolidado no documento “Todos por Pernambuco: gestão democrática e regionalizada. Mapa da estratégia para 2008” (PERNAMBUCO, 2008b), que apresenta os objetivos estratégicos do governo para as áreas: econômica, infraestrutura, político institucional e social.

O objetivo desse instrumento de gestão é proporcionar a superação da gestão baseada em órgãos e funções, que concerne ao modelo burocrático weberiano, para o

⁵⁰ No Mapa da Estratégia 2008 é o plano de governo da gestão Campos para o período de 2008 à 2011. O mapa em si é um fluxograma onde estão condensadas as prioridades do governo. O documento apresenta a descrição dos elementos contidos em cada item do gráfico que é composto da visão de futuro do governo, das premissas, as perspectivas focos prioritários e os objetivos estratégicos que resumem a visão geral do governo. As quatro perspectivas de ação são ordenadas por grau de contribuição para a visão de futuro, que são: governo, infraestrutura, economia e social.

⁵¹ Lei nº 13.306 de 01 de outubro de 2007

⁵² Lei nº. 13.307, de 1 de outubro de 2007.

⁵³ Lei nº. 13.342, de 7 de dezembro de 2007.

⁵⁴ A definição detalhada do ciclo de gestão e dos processos de monitoramento e de avaliação foi apresentada no documento Monitoramento das ações em 2008 (PERNAMBUCO, 2008c). Nesse documento, o modelo de gestão denominado Todos por Pernambuco- foi caracterizado como um, “poderoso instrumento que permite, a um só tempo: a) a existência de um diálogo eficiente com a sociedade, na escala regional e na escala estadual; b) uma visão nítida da estratégia adequada para cada região do estado; c) o foco em resultados através da utilização da gestão por processos” (PERNAMBUCO, 2008c, p. 6).

alinhamento que permite a conjugação de esforços por um objetivo comum (PERNAMBUCO, 2008b). Na apresentação feita do Mapa da Estratégia 2008, Campos (2008) defende que para a organização governamental atuar de forma eficaz, eficiente e efetiva, seria necessária a instituição de “objetivos estratégicos definidos de forma sistêmica e integrados, voltados para resultados concretos que possam ser medidos, avaliados e corrigidos de forma permanente e regular” (CAMPOS, 2008, p. 7).

O controle exercido por meio dos resultados é um elemento capital da reforma gerencial, que tem como lastro do gerenciamento o estabelecimento de indicadores e instrumentos de avaliação. O princípio da eficiência na gestão pública, apresentado no programa do Governo Campos, corrobora a proposta de reforma do Estado contida no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), no qual a qualidade e o custo dos serviços prestados devem ser observados como um valor fundamental da cultura gerencial.

No Mapa da Estratégia 2008 estão representadas a visão de futuro, as premissas e os focos prioritários que resumem a visão geral do Governo Campos e os valores que devem estar presentes em todos os objetivos específicos. As quatro perspectivas de ação (governo, infraestrutura, economia e social) são ordenadas pelo grau de contribuição para a visão de futuro que orientam o programa de governo. Em cada perspectiva estão contidos os objetivos estratégicos. Todos os setores do governo estão contemplados no Mapa 2008, o que sintetiza a ideia mais global a ser perseguida pelas ações do governo. Cada objetivo estratégico representa um conjunto de metas prioritárias a serem monitoradas durante a vigência do mapa que, segundo o Governo Campos, é considerado como o painel de controle da ação e dos resultados do governo (PERNAMBUCO, 2008c).

A visão de futuro constante no Mapa da Estratégia 2008 prevê o desenvolvimento social equilibrado e a melhoria das condições de vida do povo pernambucano e apresenta como focos prioritários os extratos vulneráveis da população e a interiorização do desenvolvimento (PERNAMBUCO, 2008b). Nessa proposta, o desenvolvimento deve ser canalizado para a melhoria da qualidade de vida das pessoas e o Estado deve atuar para garantir a distribuição de oportunidades através da interiorização.

O poder público deve, ainda, corrigir os problemas decorrentes do desequilíbrio de oportunidades, que é atribuído, no documento, à concentração espacial do dinamismo socioeconômico. Cabe ao Estado disponibilizar as oportunidades em todo seu território, mudando paulatinamente o cenário de concentração espacial do desenvolvimento (PERNAMBUCO, 2008b).

Do ponto de vista político institucional, o Governo Campos propôs no Mapa da Estratégia 2008 o conceito de equilíbrio fiscal dinâmico. Esta perspectiva de ação tem dois segmentos: o do ajuste fiscal e o da qualidade do gasto. O primeiro representa o equilíbrio fiscal dinâmico, que agrega ao ajuste o controle eficiente e o foco e a adoção de medidas para um controle qualitativo do gasto. Também, a destinação dos recursos disponíveis para segmentos mais necessitados da sociedade. (PERNAMBUCO, 2008b). O segundo segmento define o estabelecimento de um modelo de governança que objetiva a racionalização dos custos e otimização dos resultados, baseado em tecnologia de gestão e valorização do capital humano, buscando assim, potencializar a capacidade de implementação de políticas públicas do Estado.

O primeiro movimento de construção do TPPE se referiu ao processo de planejamento, foi o estabelecimento de ações prioritárias que foram consolidadas no Mapa da Estratégia – 2008 e articuladas ao orçamento. Feito o planejamento, deu-se início ao segundo movimento de estruturação do TPPE (PERNAMBUCO, 2008c), que consistiu na elaboração de um modelo de governança ou *benchmarking* para garantir a realização dos objetivos estratégicos, monitorando e alinhando o aparato do Estado às prioridades definidas no plano e no orçamento.

Esse processo se iniciou no segundo semestre de 2007, coordenado pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), a qual teve a incumbência de pesquisar experiências de gestão no setor público e privado para subsidiar a construção do próprio modelo.⁵⁵ O resultado tomou como base o ciclo PDCA, metodologia que é utilizada pelo Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG).

A atuação do INDG no setor público está concentrada na “modernização da gestão por meio da implantação de um sistema de gestão focado em resultados de curto, médio e longo prazos” (INDG, 2012b). Os focos de atuação desse instituto consistem, na maioria dos casos, nas despesas (eficácia do gasto), eficiência operacional (desempenho), planejamento estratégico e desdobramento em metas e gerenciamento de projetos. Segundo o INDG, o ciclo de gerenciamento PDCA que foi aplicado ao governo estadual de Pernambuco teve cada uma de suas etapas adaptadas à realidade do estado. (INDG, 2012a)

O Ciclo PDCA, segundo o Serviço Brasileiro de Aprendizagem SEBRAE, é “uma ferramenta de qualidade que facilita a tomada de decisões visando garantir o alcance

⁵⁵ Modelos de *benchmarking* analisados pela SEPLAG foram os seguintes: no setor privado, Açominas-Gerdau, Symnetics, Companhia Vale do Rio Doce, Odebrecht e o INDG. Do setor público, experiências anteriores em Pernambuco, Governo de Minas Gerais e Ceará e Prefeitura de Porto Alegre e de Curitiba, entre outros (PERNAMBUCO, 2008c).

das metas necessárias à sobrevivência dos estabelecimentos e, embora simples, representa um avanço sem limites para o planejamento eficaz” (2009, p. 2). O ciclo envolve quatro etapas centrais que devem orientar todos os processos de uma instituição, são elas: o planejar (*plan*), em que são estabelecidos os objetivos, metas e processos necessários para alcançar os resultados. A etapa do fazer (*do*), que consiste na implementação das ações conforme o planejamento. A fase de checar (*check*) que se refere ao monitoramento das ações em curso tendo em vista os objetivos, metas e resultados. A etapa do agir (*act*), que pressupõe a avaliação do que foi realizado e a execução de ações visando à melhoria dos processos (SEBRAE, 2009). A parceria do governo estadual de Pernambuco com o INDG se deu no início do Governo Campos com a elaboração de um diagnóstico acerca da eficiência do gasto público nas áreas vitais para a população: educação, saúde e segurança (CAMPOS, 2007).

De acordo com o documento Monitoramento das ações em 2008, o ciclo PDCA foi adaptado à estrutura própria do setor público e às prioridades da gestão Campos,⁵⁶ sendo organizado da seguinte forma: adotando a estruturação do ciclo do PDCA, que considera as fases de P – planejar (formulação); D – desenvolver (executar e monitorar); C – controle (análise e avaliação) e A - ação corretiva (revisar o plano) (PERNAMBUCO, 2008c, p. 6). O planejamento correspondeu ao processo que se deu desde a produção do programa de governo para as eleições de 2006 até o estabelecimento dos programas prioritários consolidados no PPA, na LDO e na LOA. O desenvolvimento trata da execução das ações orçadas e do monitoramento intensivo dos órgãos e programas prioritários. A avaliação do governo e o controle social devem ocorrer pelos mecanismos de controle social e pelas ações de replanejamento e intervenção no curso do planejamento (PERNAMBUCO, 2008c).

Na proposta de gestão do governo em análise, está contido o conceito de *benchmarking* ou modelo de governança, como são referidos nos documentos analisados. Segundo Hilsdorf (2010, p. 1), “*Benchmarking* é uma ferramenta de gestão que consiste na mensuração da performance de uma organização, permitindo que ela compare sua eficiência com a de outras organizações, frequentemente com a empresa líder do segmento ou outro concorrente muito relevante”.

A partir de 2009, com a implementação do modelo de governança para a realização do gerenciamento intensivo, a orientação do governo Campos (2007-2011) passa a acontecer, de forma concreta, a partir dos objetivos e metas estabelecidos em todos os níveis da administração, daí passa a ser utilizada, nos documentos do estado, a expressão gestão por resultados. Os mecanismos de controle, que, no modelo burocrático, recaíam sobre os

⁵⁶ Ver ilustração 3 em anexo.

processos, se dão, na perspectiva gerencial, a partir dos resultados, que equivalem à medida de produtividade utilizada no setor produtivo. A metodologia de gestão, implementada em parceria com o INDG e o MBC, foi em seguida consolidada como política de Estado, representando um marco da reforma gerencial em curso no estado de Pernambuco.

Os documentos de apresentação do modelo de *benchmarking* ou governança, que foram aplicados à gestão pública em Pernambuco, não deixam claro até que ponto houve uma adaptação ou discussão acerca da natureza do público. As fontes primárias apenas descrevem os processo de escolha e os princípios mais gerais do modelo implementado. Compreendemos que o modelo de governança adotado pelo Estado e o ciclo PDCA, acabam transplantando as relações inerentes ao mercado para o setor público e que, apesar de estar sendo permeado por uma gestão gerencial, existem outros elementos institucionais organicamente articulados e com uma relação de força bastante distinta da correlação patrão/ empregado.

Portanto, o transplante de uma técnica natural do setor privado para o público não se dá sem tensões, por melhor que seja a sua estruturação e até por maior que seja a força política do governo que as empreende. Esse argumento foi demonstrado nos estudos de Rezende (2002a, 2002b, 2002c, 2008), que atestam, nas reformas administrativas (gerenciais) uma contradição inerente entre controle e autonomia. Essa contradição é compreendida, pelo autor, como um fator de fracasso das reformas devido a não cooperação dos atores estratégicos, políticos ou burocratas.

No campo da ciência política, Arretche (2001) apresenta uma concepção que vai de encontro ao princípio basilar do *benchmarking*, que é o alinhamento dos sujeitos aos objetivos da política tal qual foram formulados. Para Arretche (2001), os agentes implementadores tem a prerrogativa de fazer a política, de modo que “difícilmente um programa atinja plenamente seus objetivos e que seja implementado inteiramente com o seu desenho [...] essa incongruência é derivada da complexidade mesma de um processo de implementação de políticas” (ARRETCHÉ, 2001, p. 54).

A avaliação acerca da eficácia da reforma em Pernambuco é um desafio para outros estudos, porém existe uma considerável produção acadêmica no campo da gestão pública, da ciência política e das ciências sociais em geral, que apontam uma contradição inerente ao verticalismo desse modelo e ao transplante das relações do privado para o público.

2.3 O Modelo Integrado de Gestão em Pernambuco (2007-2010): o gerencialismo como política de Estado

Uma etapa fundamental à consolidação da reforma gerencial de Pernambuco se deu com a reformulação das iniciativas de reforma dos governos Jarbas (1999-2006) e, em seguida, com a instituição do gerencialismo como uma política de Estado no Governo Campos, em 2009. Apresentaremos neste ítem o processo de consolidação da política a partir das bases documentais.

No início do Governo Campos foi extinta a Secretaria de Administração e Reforma do Estado (SARE) e suas funções foram incorporadas pela Secretaria de Planejamento, a qual passou a ser denominada como Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG). A SEPLAG foi regulamentada pelos decretos nº. 30.433, de 15 de maio de 2007, e nº. 31.480, de março de 2008, ambos dispuseram do reordenamento das finalidades, cargos, estrutura e atribuições em conformidade com a perspectiva de gestão estabelecida pelo governo estadual. A SEPLAG foi a secretaria responsável pelo processo de criação do Modelo Todos por Pernambuco e por seu gerenciamento.

Após o alinhamento da SEPLAG à estrutura requerida pelo modelo de gestão em formação, o outro passo importante para a consolidação das mudanças no aparato do Estado foi o investimento na profissionalização da burocracia, que ocorreu mediante a criação das carreiras de Gestão Administrativa e de Analista em Planejamento, Orçamento e Gestão, ambas de nível superior e provimento efetivo. A SEPLAG tem, como função estratégica no governo o monitoramento das ações e metas prioritárias, conforme o mapa da estratégia, bem como o acompanhamento de processos que envolvem o gerenciamento dos gastos públicos.

Em setembro de 2009, mediante a Lei Complementar nº. 141/2009, foi criado o modelo de gestão integrado, com o objetivo de “racionalizar o uso de recursos disponíveis e ampliação do desempenho geral do Governo do estado na entrega de bens e serviços à sociedade, com a qualidade necessária” (PERNAMBUCO, 2009, p. 1). Esse modelo consolida as premissas presentes no Plano de governo (2006) e do Programa Todos por Pernambuco (2007), ao estabelecer as premissas da eficiência e da qualidade do gasto público contempladas na dimensão político-institucional do plano e do princípio do equilíbrio fiscal dinâmico inserido nos mapas da estratégia.

O modelo integrado é composto por quatro sistemas articulados: sistema de controle social, sistema de planejamento e gestão, sistema de gestão administrativa e o sistema de controle interno. O sistema de controle social é responsável pelas relações com a

sociedade civil organizada, os instrumentos de consulta popular e canais de divulgação, a exemplo da ouvidoria, o portal da transparência e publicações oficiais por meio físico ou digital. Coordena também a criação e o funcionamento dos comitês de articulação municipal e regional e ainda o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social (CEDES) (PERNAMBUCO, 2009). O sistema de planejamento e gestão, conforme o artigo 12 da Lei Complementar nº. 141 (PERNAMBUCO, 2009c), responde pelas ações de desenvolvimento econômico e social no estado, pelo plano plurianual, pela legislação orçamentária e coordena a gestão estratégica do governo.

Conforme o art. 12 da Lei Complementar nº. 141 (PERNAMBUCO, 2009c), o sistema de gestão administrativa é responsável pelo sistema administrativo de gestão de pessoal, desenvolvimento organizacional e modernização administrativa do governo estadual. Desenvolve, também, projetos de tecnologia da informação, procedimentos relativos a patrimônio e sistematiza a política de compras, licitações e contratos. O sistema de controle interno, nos termos do art. 14, compreende, no âmbito do executivo, às atividades referidas à defesa do patrimônio, ao controle interno, à auditoria pública e à prevenção e combate à corrupção (PERNAMBUCO, 2009c).

Conforme o art.18 da LC. 141 (PERNAMBUCO, 2009c), o governo passa a ter um núcleo de gestão, nos moldes do núcleo estratégico proposto no Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995), que é composto pelo governador e secretários. A função do núcleo é garantir o funcionamento do ciclo de gestão, compreendendo, ainda, o acompanhamento da evolução dos indicadores sociais, econômicos e institucionais do Estado “avaliando os resultados e efeitos das políticas, planos, programas governamentais sobre os mesmos e propondo ajustes e modificações para maior efetividade, eficácia e eficiência da ação de governo” (PERNAMBUCO, 2009c, art. 18).

O núcleo estratégico é o responsável pelo gerenciamento intensivo das ações do Estado, destacado por Rangel (2009) como o supergabinete de Eduardo, que deveria acompanhar, aproximadamente, 700 ações prioritárias a partir da estrutura montada para o monitoramento das ações prioritárias do governo. Segundo Rangel (2009), esse núcleo “permite que o governador passe o governo a limpo a cada cinco semanas” (RANGEL, 2009, p. 6), o que asseguraria a efetivação do modelo de governança em pleno funcionamento. Desse modo, o núcleo de gestão, liderado pelo próprio governador, acompanharia o curso das ações, previstas nos objetivos estratégicos do Mapa da Estratégia (2008 -2011).

Nenhum documento analisado menciona que o modelo integrado promova o diálogo acerca das metas, a análise sobre o que representam ou mesmo a existência de

condições proporcionais ao cumprimento das metas propostas nos contratos de gestão. Há somente um contrato de gestão (pacto de resultados) assinado entre os gestores e o governo que apenas prevê que o resultado seja alcançado em um prazo determinado. As reuniões de monitoramento com o núcleo estratégico de gestão⁵⁷ são realizadas com base nos indicadores, prazos e metas estabelecidas. Essa é a estrutura de gestão proposta como política de Estado no primeiro governo Campos (2007-2010).

Nos documentos analisados, consta uma referência ao movimento de reforma gerencial como a implantação de um “Estado do fazer”. Para assegurar a permanência desse modelo gerencial, como política de Estado, Campos argumenta que,

Para evitar retrocessos pensando o Estado e não apenas as gestões transitórias, foram criadas e estruturadas as bases para a irreversibilidade desta nova forma de administrar. Com planejamento e monitoramento, articulação política e qualidade do gasto público, com foco em resultados, Pernambuco entrou em outro patamar (CAMPOS, 2011, p. 3).

Enfim, podemos afirmar que o modelo integrado de gestão representa o coroamento, como política de Estado, do modelo gerencial implementado no governo Campos com o Programa Todos por Pernambuco. Dessa maneira, as premissas que norteiam as reformas gerenciais deveriam ser consolidadas no aparato estatal em Pernambuco, de modo que o estudo das políticas, a partir de então, devam necessariamente buscar a compreensão dos fundamentos desse modelo e dos condicionamentos que impõem às políticas públicas.

Segundo Rezende (2002b), as reformas gerenciais alastraram-se na década de 1990 em diversas regiões do mundo, com a pauta comum de “rever os padrões de intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais” (2002b, p. 112). A agenda reformista materializou-se em três eixos de mudança: o primeiro focaliza a questão da eficiência, da efetividade e da qualidade na provisão dos serviços públicos; o segundo propõe a mudança na cultura burocrática focada em controles para uma cultura voltada para resultados, e o terceiro busca a alteração do papel do Estado e a redução de seu tamanho e de seus custos, mediante a introdução de mecanismos de mercado e pelas privatizações. Segundo o autor, os pilares programáticos da onda de reformas foram a mudança institucional e o ajuste fiscal.

⁵⁷ Conforme a Lei Complementar nº 141, no seu artigo 4º, compõem o núcleo de gestão, sob a coordenação direta do governador, os titulares dos seguintes órgãos “Vice-Governadoria; Secretaria da Casa Civil; Procuradoria Geral do Estado; Secretaria de Planejamento e Gestão; Secretaria da Fazenda ; Secretaria de Administração; Secretaria Especial da Controladoria Geral do Estado; Chefia de Gabinete do Governador” (PERNAMBUCO, 2009)

Para Rezende (2002), apesar dos objetivos propalados, as reformas gerenciais de primeira geração não produziram os efeitos esperados, nem no que se refere ao ajuste fiscal, nem tampouco na mudança institucional. O autor explica esse fenômeno alegando que existe um paradoxo entre os princípios basilares da reforma, o ajuste fiscal e a mudança institucional. O dilema está no controle, pois o ajuste fiscal demanda mais controle sobre a administração pública, ao passo que a mudança institucional demanda mais autonomia. O desempenho das instituições requer, portanto, a legitimidade política das elites reformadoras e a competência técnica dos gestores públicos. Assim, para Rezende (2002, p. 114), “a tensão em torno do controle tende a produzir incentivos altamente contraditórios, reduzindo em muito as possibilidades de cooperação simultânea de atores estratégicos na arena decisória para com ajuste fiscal e a mudança institucional”.

O autor explica, ainda, que em casos como a reforma no Brasil, onde a preponderância foi pelo ajuste fiscal, a elevação do desempenho não encontra cooperação e legitimação dos atores estratégicos. Acrescenta, ainda, que:

Quanto maior o interesse em promover uma política de reforma que se propõe a alterar radicalmente a forma de controle que regula a relação entre formulação e implementação das políticas públicas, maiores as chances para o insucesso das reformas administrativas. Essa tensão é mais intensa quando se tem contextos que combinam democracias, federalismo e um legado de elevada fragmentação e descontrole na administração pública (REZENDE, 2002, p. 118).

Esta análise é fundamental para a reflexão a que nos dispomos nesse trabalho, pois, a verticalização do controle sob os argumentos de produtividade e da qualidade do serviço público são os lastros da reforma em Pernambuco. Como podemos constatar mediante os princípios dos agentes formuladores em parceria com o Estado, a prioridade da ação estatal deve estar voltada para o provimento de condições de reprodução do capital, o que está representado na agenda da qualidade, produtividade e competitividade (MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO, 2011).

O princípio do alinhamento programático que foi instrumentalizado em Pernambuco, mediante o método do ciclo PDCA, supõe uma estrutura que busca necessariamente converter os esforços da instituição para as prioridades estabelecidas. A reforma gerencial em Pernambuco focaliza a mudança na estrutura, pela qual se busca o enquadramento dos sujeitos às prioridades estabelecidas como estratégia. O modelo de planejamento e gestão Todos por Pernambuco, segundo o plano de governo, teve como

objetivo central reduzir o déficit de implementação do governo do estado, ou seja, buscar a garantia de que as políticas fossem executadas de acordo com a formulação.

Esta concepção verticalista de reforma pode ser explicada com base nos estudos acerca da implementação de políticas públicas⁵⁸. Nesse campo conceitual, a fase de implementação é analisada em dois modelos: o modelo *top-down* (de cima para baixo) e *bottom-up* (de baixo para cima). O modelo *top-down* não considera a política como um processo, pois, parte do pressuposto da separação entre política (tomadores de decisão) e os agentes implementadores (burocratas). Dessa maneira, o exercício da burocracia é basicamente fazer cumprir a diretriz do governo. Secci (2010, p. 47) explica que o modelo *top-down* tem uma perspectiva funcionalista e tecnicista da ação estatal, e deste modo que as políticas “devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos”. Dessa maneira a definição dos programas e ações e a clareza na especificação dos objetivos são fundamentais para o sucesso da política e, uma vez que esteja bem formulada, as falhas na implementação recaem sobre os agentes implementadores. De acordo com Lotta (2010), estes são, nessa concepção, meros executores das prescrições da política, que se restringe em definir o que deve ser feito.

A partir da base documental analisada, consideramos que a reforma em Pernambuco, tem estreita relação com modelo *top-down*, pois concentra seus esforços na centralização dos objetivos e das premissas propostas pelo Governo. Apesar de contar com um processo de consulta às demandas da população durante a elaboração do Plano Plurianual – e daí que o TPPE tem como subtítulo a “gestão democrática e regionalizada” (PERNAMBUCO, 2008b) –, a participação efetiva da população e dos servidores públicos se resume ao consultivo, à legitimação da política. A participação funcional da população no processo de planejamento não demonstra ir além do levantamento de demandas e, de fato, parecem visar muitos mais o aumento da margem de efetividade do governo do que, propriamente, o fortalecimento dos mecanismos de democracia direta.

Em relação ao funcionalismo na educação (o modelo de gestão), o referencial de qualidade não foi posto em discussão e não existem instrumentos de gestão que possibilitem o diálogo desses aspectos. Nesse sentido é que consideramos que o modelo de gestão do governo Campos é funcionalmente participativo, ou seja, busca legitimar um processo de

⁵⁸ Os estudos no campo das políticas públicas estabelecem a implementação como uma das fases do ciclo de políticas, que segundo Secci “é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes.” (2010, p. 33). O autor ressalta que a utilidade dessa organização é basicamente heurística, não refletindo necessariamente a dinâmica real da política. Secci (2010) apresenta o ciclo em sete fases, são elas: identificação do problema ; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão, implementação; avaliação e extinção.

gestão que o que tem de fundamental é claramente verticalista e não participativo. Apresentaremos os elementos dessas afirmações com mais detalhes no terceiro capítulo, no que se refere ao desdobramento desse modelo na educação.

As análises dos modelos de implementação (SECCI, 2010) e da contradição inerente às reformas gerenciais (REZENDE, 2002) nos permitem analisar que o esforço de alinhamento programático da gestão Campos consiste em um esforço verticalista de condicionar a ação dos agentes implementadores aos objetivos e metas estabelecidos no Mapa da Estratégia e nos pactos de resultados.

Esse “esforço verticalista” na implementação dos objetivos e metas propostos, na maioria das vezes, amplia os mecanismos de controle dos agentes e, como destaca Lotta (2010), percebe a autonomia dos agentes implementadores como um elemento negativo a ser coibido. Desse modo, de acordo com Abrúcio (1997), a gestão baseada em resultados é homogeneizadora e, portanto, ignora os elementos qualitativos que contribuem mais ou menos para o alcance de determinado objetivo ou meta.

Apresentados os pressupostos da concepção de gestão implementada com a reforma em Pernambuco, outro objetivo fundamental de nosso trabalho é a investigação dos pressupostos teóricos que fundamentam o modelo de gestão do Governo Campos. Cabe-nos ainda, nesse estudo, identificar, para além do discurso oficial, suas concepções de sociedade, Estado e de política social. Com esse objetivo, analisamos os documentos e procuramos situá-los no contexto político e econômico no qual o Governo Campos foi gestado.

Nos documentos de planejamento do Governo Campos, a relação entre desenvolvimento e desigualdade é apresentada, sobretudo, na visão de futuro. A alternativa apresentada pelo Governo para combater a desigualdade social, tomada como fruto da desigualdade de oportunidades, consiste na expansão do mercado mediante a atração de investimentos e a geração de emprego e renda e a interiorização do desenvolvimento, associados à efetividade dos serviços públicos (PERNAMBUCO, 2008b). Ao apontar a concentração do dinamismo socioeconômico como um responsável pelo desequilíbrio de oportunidades, o documento revela o entendimento de que a expansão e a dinamização do mercado são os meios prioritários de combate à desigualdade social. A produção da desigualdade seria definida pela concentração da economia em algumas regiões do estado e não pela própria natureza excludente do capital.

No mapa da estratégia 2008, a expansão do capital aparece como um fundamento para a melhoria das condições de vida da população em geral e, para tanto, o Estado assume a posição de proporcionar as condições para essa expansão, segundo o documento, “explorando

ao máximo o potencial multiplicador de investimentos e indutor de novas fontes de geração de emprego e renda” (PERNAMBUCO, 2008b, p. 12). Nessa concepção, o mercado aparece como elemento de equalização social e como parceiro do Estado na produção de um desenvolvimento econômico, mas também social, como um projeto de sociedade capaz de “gerar riquezas com justiça social” (PERNAMBUCO, 2008, p. 12).

O projeto de sociedade oriundo da parceria Estado-mercado funda-se no pressuposto de que o desenvolvimento econômico pode ser convertido em benefício de todos os membros da sociedade, promovendo a igualdade de oportunidades. A natureza desse projeto de sociedade que apresenta o mercado como propulsor de bem-estar social é analisada por Martins como uma estratégia em que

Ao aparelho de Estado, **atuando supostamente em defesa do interesse de todos**, caberia indicar áreas prioritárias, o formato do projeto, o tipo de concessão pública, o tempo de exploração e os incentivos (renúncias) fiscais de estímulo ao investimento de capital privado. Ao empresariado, caberia realizar as obras, oferecer empregos, explorar concessões e usufruir dos incentivos disponibilizados, alavancando o desenvolvimento (2009, p. 79, grifos nossos).

Martins (2009), revela o projeto de classe contido nessa estratégia de desenvolvimento difundida como de interesse comum, mas que demonstra a prioridade de assegurar a expansão do capital, tendo o Estado como gerenciador dessa expansão.

Os termos dessa nova face do capital manifestam-se no esforço de reconstruir o Estado com base nas premissas do neoliberalismo reformado (NEVES, 2005), que supõe uma interseção entre o público e o privado, como protagonistas do enfrentamento dos problemas públicos. Segundo essa concepção, o que caracteriza uma política como pública não é o fato de emanar do Estado, mas quando a natureza do problema que se objetiva enfrentar com a política é pública, independentemente se o protagonismo é do Estado ou do setor privado (SECCI, 2010). Esta interseção, segundo Kliksberg (1998), está contida na proposta de reforma do Estado, quando propõe “o esforço de reconstruir um Estado que venha a cumprir com as novas demandas que se apresentam, que possa **combinar-se harmoniosamente com as forças produtivas privadas para obter o melhor resultado para o país [...]** (p. 45). [grifo nosso]

Portanto, essa suposta harmonia entre privado e o público, em prol de um desenvolvimento com justiça social é identificada como o pressuposto teórico e a perspectiva política presentes no plano e no programa do governo Campos. Essa parceria, com a

finalidade de proporcionar um “crescimento econômico sustentável e inclusivo” (CAMPOS, 2008), constitui o eixo fundamental do que Wherthein e Noletto (2003) consideram como a nova matriz conceitual do desenvolvimento. Esta nova matriz está contida no conceito de desenvolvimento social, que pode ser encontrado em termos distintos, mas que representam o mesmo princípio, da expansão do capital com justiça social.

De acordo com Kliksberg (1998), a iniquidade condiciona o desenvolvimento econômico. Desse modo, os altos níveis de desigualdade social criam, por um lado, fatores de instabilidade política e, por outro, redução da produtividade. Assim, surge a necessidade da articulação do desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social, partindo do ponto de vista de que a iniquidade condiciona o desenvolvimento econômico.

A preocupação com a sustentabilidade e a competitividade são componentes fundamentais à compreensão dessa nova dimensão do capital. No caso de Pernambuco, as preocupações que foram destacadas no relatório do CEDES, como restrições à competitividade, foram: o crescimento da violência e os limites na escolaridade e na qualificação dos recursos humanos (PERNAMBUCO, 2007). Portanto, a sustentabilidade do desenvolvimento passou a ser uma nova tendência e a ser componente fundamental de uma nova proposta de sociabilidade do capital que busca uma conciliação entre o econômico e o social, no sentido de reformar o neoliberalismo em bases mais firmes e estáveis (MARTINS, 2009).

A participação dos diversos atores, conforme conclamada, pelo Governo Campos, nos documentos analisados, supõe uma harmonização dos interesses e finalidades do público e do privado, da sociedade civil e da sociedade política, com um pacto pelo desenvolvimento econômico e social. Nesse contexto, a desigualdade e a pobreza passam a ser postas como uma questão residual, um desequilíbrio de oportunidades a ser administrado pelo governo. As políticas sociais e de indução ao crescimento econômico, nesse momento, devem assegurar a inserção dos estratos da população em condição de “vulnerabilidade e risco na conquista de padrões mínimos e dignos de existência” (PERNAMBUCO, 2008b, p. 9).

Os documentos e a bibliografia analisada permitem-nos afirmar que os pressupostos que orientam o governo Campos (2007-2010) situam-se nos marcos do neoliberalismo da Terceira Via, pois têm como perspectiva de justiça social, segundo Carvalho (2007), assegurar a igualdade de oportunidades e não da igualdade de condições. Além do exposto, conferem, ao mercado, o caráter de instrumento de promoção do bem-estar social e da qualidade de vida. Nesse contexto, cabe, ao Estado, o papel de prover as condições

para a atração de investimentos e a expansão do desenvolvimento econômico, indispensáveis para assegurar o equilíbrio de oportunidades.

Do ponto de vista social, nos documentos estudados, observa-se o papel complementar das políticas sociais, para atenuar os efeitos negativos do capitalismo na sociedade, bem como dar sustentabilidade e legitimidade ao modelo de desenvolvimento proposto, especialmente através das políticas de educação, saúde, segurança e geração de emprego. Nesse projeto, as políticas de educação estão pautadas na noção de adequação às necessidades do mercado e à formação de capital humano com as competências necessárias à inserção na economia do conhecimento.

Do ponto de vista ideológico, a aproximação do Governo Campos ao projeto da Terceira Via pode ser percebida pela omissão, nos documentos oficiais, da referência à existência de relações de exploração inerentes à sociedade capitalista e pela negação dos antagonismos de classe, que são apresentados como simples diferenças de grupos específicos ou diferenças regionais. E, ainda, pelo estreitamento das relações entre público e privado.

Segundo Martins (2009), a síntese do movimento revisionista articula a proposição da reforma do aparelho do Estado a um movimento de reeducação política das massas objetivando a consolidação de um capitalismo humanizado. Segundo Neves e Sant'Anna (2005), esse movimento representa um novo consenso que se consolida mediante um movimento de “despolitização da política e repolitização da sociedade civil” com o intuito de consolidar o projeto de sociabilidade burguesa. Enfim, o modelo de gestão desenvolvido em Pernambuco está em sintonia com movimento de redefinição do neoliberalismo, que ao invés de propor a negação do Estado, busca agora a sua modernização, que implica em submissão do público aos instrumentos e finalidades do setor privado.

Outra questão importante é a caracterização do modelo como novidade na gestão pública estadual, por implementar mecanismos de gestão democrática regionalizada e com foco em resultados (PERNAMBUCO, 2008j).

Ao justificar o modelo como democrático, apresenta a participação e a regionalização como elementos novos na gestão no estado (CAMPOS, 2007), porém, o que se entende por democracia no processo de planejamento e gestão apresentado nos documentos consultados (PERNAMBUCO, 2008i, 2008j, 2008l), refere-se à participação da sociedade em processos consultivos, nos quais são coletadas propostas por região a serem condensadas em demandas estratégicas vinculadas ao PPA e ao orçamento (LDO e LOA).

Conforme a base documental, analisada no documento Monitoramento das ações-2008 (PERNAMBUCO, 2008i), consta a estrutura do modelo de gestão⁵⁹, incluindo o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social (CEDES), Conselhos regionais e municipais, e destaca que o conselho da RD Araripe já estaria criado. A criação de espaços de participação mais efetiva esta garantida pela lei 13.363 de 13 de dezembro de 2007, que criou os Comitês de Articulação Regionais e Municipais, porém, nos objetivos atribuídos aos mesmos, não consta o caráter fiscal, nem deliberativo.

Além da lei, não encontramos mais referências do funcionamento efetivo desses conselhos no período estudado (2007-2011), de modo que o modelo se limitou à consulta de prioridades à população, através de cadernos de propostas e seminários regionais que integraram o planejamento estratégico. Tem-se, portanto, uma participação da população meramente funcional ao planejamento estratégico, que constitui um poderoso instrumento de potencialização da eficiência e de legitimação política do governo, mas não um mecanismo efetivo de acompanhamento e fiscalização das ações do governo pela população organizada.

Além disso, o modelo não é necessariamente novo, pois encontramos no estudo de Maciel (2006) que tanto o princípio da regionalização do planejamento em regiões de desenvolvimento (RDs), como o levantamento de demandas junto à população como parte do processo de planejamento estratégico não foram instrumentos inaugurados pelo governo Campos. O planejamento estratégico participativo foi utilizado no Governo Jarbas Vasconcelos (1999-2005) no Programa Governo nos Municípios (PGM). Segundo Maciel (2006), o PGM consistiu na elaboração participativa e descentralizada do Plano Plurianual (PPA) e a criação de um fundo orçamentário para viabilizar o cumprimento das principais ações previstas. Maciel (2006) explica que

Este planejamento está apoiado nas instituições já existentes e em programas com ampla legitimidade política e social, com possibilidade de irradiar sinergia e oportunidades para todas as regiões do Estado. O PGM mobilizou 20 mil participantes nas 58 plenárias, no período de 1999/2005 (MACIEL, 2006, p. 75).

O PGM, segundo Maciel (2006), contou com a representatividade dos 184 municípios do Estado na constituição dos Planos de Ação Regional e acompanhamento das ações pelos Conselhos de Desenvolvimento Regional. No primeiro Governo Campos (2007-2011), o ciclo de planejamento foi realizado através do envio de 5.000 cadernos de propostas e pela realização de 12 plenárias regionais (uma em cada RD), totalizando mais de 7.000

⁵⁹ Ver anexos 3 e 4.

pessoas e aproximadamente 600 intervenções para elaboração do plano plurianual 2008-2011. O objetivo dessa exposição não é comparar os programas, apenas demonstrar que a técnica de planejamento participativo, além de existir, foi realizada no próprio estado e com uma estrutura bem semelhante a que foi utilizada no modelo Todos por Pernambuco, no que se refere à regionalização e a participação.

A outra característica apontada como inovadora é o foco em resultados. O modelo de gestão do governo Campos apresentou, como inovação, a gestão com foco em resultados, mediante o estabelecimento de metas, diretrizes estratégicas, visando o ajuste fiscal e o desenvolvimento social (PERNAMBUCO, 2008i, 2008j). No entanto, a utilização desse princípio de gestão já estava em curso no governo Aécio Neves (2003-2010), em Minas Gerais. No “choque de gestão”, como ficou conhecido, foi adotada a metodologia do governo matricial⁶⁰ com uma estrutura idêntica⁶¹ ao modelo de gestão de Pernambuco.

Segundo Vilhena e Marini (2008, p. 1), o choque de gestão “representa uma concepção inovadora de reforma da gestão pública baseada na combinação de medidas orientadas para o ajuste estrutural das contas públicas com iniciativas voltadas para a geração de um novo padrão de desenvolvimento”. Para tanto, foi utilizado o governo Matricial como modelo de governança, que foi definido por Marini e Martins (2004, p. 6) como,

um modelo de gestão governamental voltado para resultados de desenvolvimento que se baseia na definição e gerenciamento intensivo de pontos nodais entre programas (desdobrados de um projeto de desenvolvimento) e organizações (ou parte delas) necessárias a sua implementação.

A gestão por resultados e o gerenciamento intensivo são duas características apresentadas por Rangel (2009) como definição do modelo de gestão do Governo Campos. A precedência da experiência mineira não é uma coincidência apenas de conceito, porque o Choque de Gestão foi o projeto piloto do Programa Modernizando a Gestão Pública do Movimento Brasil Competitivo, parceiro de ambos os governos. No relatório 2011 do MBC, a experiência mineira foi apresentada como um dos trabalhos do movimento na área da gestão pública:

⁶⁰ A experiência do choque de gestão em Minas Gerais foi apresentada, numa perspectiva de legitimação, por Vilhena e Marini (2008).

⁶¹ Comparamos os instrumentos de gestão utilizados a partir da base documental do governo Campos e dos estudos de Vilhena e Marini (2008) e de Marini e Martins (2004) acerca do Choque de Gestão do Governo Aécio Neves. Constatamos que apesar da diferença de prioridades e de elementos do planejamento, a técnica gerencial é a mesma, o gerenciamento intensivo.

Na gestão pública o MBC foi responsável por adaptar e implementar – em 2003, em um projeto piloto no governo de Minas Gerais – ferramentas de gestão há anos consagradas no setor empresarial, como o planejamento estratégico, o gerenciamento matricial de receitas e despesas, o redesenho de processos e gerenciamento de projetos. Hoje [2011], o Programa Modernizando a Gestão Pública (PMGP) já foi executado nos poderes executivos de 13 estados, 11 municípios, além de dois ministérios, duas secretarias da Presidência da República e dois órgãos do poder judiciários (MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO, 2011, 11-12).

Dessa maneira, estabelecemos uma relação direta entre a experiência mineira e a reforma gerencial em Pernambuco. O caso de Minas Gerais gerou o Programa Modernizando a Gestão Pública, ao qual Pernambuco está associado⁶² desde o início do Governo Campos (CAMPOS, 2007). Portanto, não se trata de uma coincidência conceitual, e sim, de partes de um mesmo movimento que tem o MBC como idealizador e articulador de um novo segmento de reforma gerencial no país. Não há um modelo novo no que diz respeito às bases conceituais e metodológicas da gestão gerencial, porém a participação e a regionalização foram apresentadas como grandes novidades que caracterizam o Todos por Pernambuco (PERNAMBUCO, 2008j; CAMPOS, 2007).

Ao fim dessa breve análise, não nos cabe aprofundar a discussão acerca da inovação do modelo de gestão, mas convém destacar que a experiência protagonizada em Pernambuco não é inédita. Conforme conceitua Abrúcio (1997), o modelo gerencial não tem um corpo teórico fechado, portanto, é passível de formações híbridas que articulam técnicas gerenciais de diversos matizes, trata-se de um “pluralismo organizacional sob bases pós-burocráticas” (ABRÚCIO, 1997, p. 37). Corroborando com o conceito de hibridismo, Hypólito pondera que,

Atualmente, o neoliberalismo assume outras facetas, transfigura-se em modelos aparentemente democráticos, que se hibridizam e formam o que se pode nomear como gerencialismo, cujo critério básico reside em tornar a administração pública mais eficiente, em harmonia com os interesses do mercado e a ele submetida (HYPÓLITO, 2011, p. 65).

Nesse sentido, evidenciamos nossa compreensão de que a inovação do Governo Campos (2007-2011) não se deu necessariamente pela combinação de técnicas gerenciais e mecanismos de participação, pois iniciativas similares já ocorreram em outros governos, inclusive no próprio estado de Pernambuco. O fato notável, que confere significativa

⁶² A associação do Governo Campos ao Programa Modernizando a Gestão Pública do MBC foi analisada em detalhes no item 3.2, no qual defendemos que a origem do Programa de Modernização da Gestão Pública é de fato o programa do MBC.

importância à análise política da reforma em curso no estado de Pernambuco é a projeção política⁶³ que vem obtendo como uma destacada iniciativa de reforma do Estado e da educação, sob os marcos do projeto hegemônico do neoliberalismo reformado.

Consideramos que a notabilidade se deve a três elementos. Primeiro, a amplitude da reforma, pois, diferente da experiência mineira, a Gestão por Resultados foi incorporada a todos os setores do governo. Segundo, a consolidação institucional, obtida ao instituir o modelo gerencial como política de Estado, deixando uma marca perene para as gestões seguintes. E por fim, pela legitimidade política obtida, tanto para garantir as mudanças institucionais inerentes as reformas, quanto pelo resultado eleitoral que lhe garantiu a reeleição com grande margem de governabilidade para o segundo mandato⁶⁴.

Ao fim dessa breve análise, não objetivamos discutir as minúcias do modelo de gestão do governo Campos (2007-2011), consideramos tratar-se de uma experiência inovadora, mas não inédita em termos de técnicas gerenciais. Apresentamos esses precedentes para esclarecer a importância política da experiência reformista em curso no estado de Pernambuco, considerando que a mesma está na dianteira do movimento reformista no Brasil e, portanto, suas realizações terão (ou já estão tendo) implicações na expansão dos princípios da modernização no país e, com isso, um grande impacto sobre as políticas sociais.

E nesse ponto, dimensionamos a nossa análise acerca da política educacional que decorre desse movimento de reforma gerencial no aparato do estado em Pernambuco. Apresentaremos, no capítulo seguinte, os desdobramentos do modelo gerencial aplicado à educação a partir do Programa de Modernização da Gestão Pública (PMGP), que instituiu a política educacional do Governo Campos (2007-2011).

⁶³ Além da projeção da mídia nacional que apresenta Eduardo Campos como liderança nacional, o prêmio nacional concedido pelo Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade (PGQP) e o prêmio da ONU para o gestão pública (UNPSA) referentes aos instrumentos de participação no modelo de planejamento e gestão Todos por Pernambuco.

⁶⁴ Eduardo Campos (PSB) foi reeleito em 2010 no primeiro turno com 82,83% dos votos válidos, contra 14,05% do ex-governador e senador Jarbas Vasconcelos (PMDB). Disponível em: <<http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/10/eduardo-campos-e-reeleito-governador-de-pernambuco.html>>

CAPÍTULO 3

O PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA E A RESPONSABILIZAÇÃO EDUCACIONAL: IMPLICAÇÕES PARA A EDUCAÇÃO PÚBLICA.

Neste capítulo, apresentaremos os precedentes e a estrutura do PMGP-ME, relacionando-a com o modelo de gestão Todos por Pernambuco. No que diz respeito aos precedentes, discorreremos sobre a origem do PMGP-ME, como se deu a implementação e sua relação com a estrutura do modelo de planejamento e gestão Todos por Pernambuco. Em seguida, analisaremos as bases das políticas de responsabilização educacional implementadas na rede estadual a partir do PMGP-ME e, por fim, discutiremos sua relação com o quadro geral das reformas educacionais, bem como as possíveis implicações dessas políticas para a educação pública compreendida como direito.

3.1 A agenda da competitividade e a reforma da educação em Pernambuco

Conforme demonstramos nos capítulos anteriores, as reformas do Estado e da educação com o viés neoliberal têm como base material a necessidade de reestruturação do capitalismo após a crise na década de 1970. Constituem-se, portanto, como um esforço para a criação de condições para a reprodução do capitalismo, pois, é nesse sentido que compreendemos o processo de reforma gerencial da educação no Brasil e no estado de Pernambuco.

As mudanças decorrentes dos processos de reestruturação produtiva elevaram a competitividade do mercado, assim como a demanda um novo perfil de trabalhador, com uma base formativa distinta da que prevaleceu no fordismo. Segundo Kuenzer (2007), o modelo de acumulação flexível demanda dois perfis formativos, por um lado, a formação básica e instrumental, que permita ao trabalhador adaptar-se a diversas funções e para formar reservas de capital humano. E por outro, um trabalhador altamente especializado, capaz de produzir o diferencial competitivo necessário ao novo modelo.

Portanto, que a teoria do capital humano (TCH) foi retomada como pressuposto para justificar a necessidade de reformar a educação, tendo em vista uma suposta relação direta entre educação e desenvolvimento econômico. Segundo Frigotto (2006), a teoria do capital humano é uma teoria do desenvolvimento e da educação, pois concebe a educação

como potencializadora do trabalho e, por conseguinte, da renda, constituindo assim um capital individual que tem implicação sobre o desenvolvimento econômico. Quanto à educação, é reduzida a uma questão técnica, a uma tecnologia “cuja função precípua é ajustar requisitos educacionais e pré-requisitos de uma ocupação no mercado de trabalho de uma dada sociedade” (FRIGOTTO, 2006, p. 16).

Assim, a partir dos anos 1990, as reformas educacionais de corte neoliberal foram reforçadas na crença da relação imediata entre a educação escolar e o sistema econômico-produtivo preconizada pela TCH. No entanto, Saviani (2010) ressalta que a teoria foi refuncionalizada, pois, em seu contexto originário⁶⁵, nos anos de ouro do capitalismo, visava ao pleno emprego, ao incremento da renda dos trabalhadores e a competitividade da economia nacional. O Estado de bem-estar visava assegurar, pelas escolas, a formação de mão de obra para ocupar postos de trabalho no mercado em expansão. Atualmente, é o indivíduo quem busca a escolaridade visando obter o status de empregabilidade, ou seja, a condição para competir por um emprego incerto em um cenário cada vez mais restrito e volátil. Portanto, Saviani conclui que,

A educação passa a ser entendida como um investimento em capital humano individual que habilita as pessoas para a competição pelos empregos disponíveis. O acesso a diferentes graus de escolaridade amplia as condições de empregabilidade do indivíduo, o que, entretanto, não lhe garante emprego, pelo simples fato de que, na forma atual do desenvolvimento capitalista, não há emprego para todos: a economia pode crescer convivendo com altas taxas de desemprego e com grandes contingentes populacionais excluídos (SAVIANI, 2010, p. 430).

Considerando esses argumentos, podemos compreender melhor os fatores que resultaram na refuncionalização da TCH posta por Saviani (2010) com base nas implicações decorrentes do atual modelo de acumulação do capitalismo. Segundo Montañó e Duriguetto (2011), o modelo de acumulação flexível pressupõe a exclusão como fator de desenvolvimento do capital. Sendo assim, ao contrário do que se propõe no discurso da suposta ligação direta entre o desenvolvimento econômico e melhoria da qualidade de vida⁶⁶. Contradição que, para os autores, fica evidente a partir do fenômeno do desemprego

⁶⁵ A teoria do capital humano foi formulada por Theodore Schultz em 1960, porém, não tem uma formulação única, e tem sido utilizada atualmente com foco distinto do contexto de origem, entre 1950 e 1960, considerados por Hobsbawm (2012) como os “anos dourados” do capitalismo. Ver Frigotto (2006)

⁶⁶ Esse é o argumento central do programa do primeiro governo Campos, que consta como visão de futuro no Mapa da Estratégia 2008.

estrutural, oriundo do incremento da tecnologia em substituição do trabalho humano que proporciona a formação de um exército industrial de reserva.

Em contrapartida ao desemprego, estimula-se a competitividade e o aumento da produtividade dos trabalhadores a custos baixos e com menos garantias legais. Com o crescimento do desemprego, diminui a resistência dos órgãos de classe, devido à tendência a uma conduta individual e defensiva da classe trabalhadora, que passa a aceitar muitas perdas para poder garantir o emprego (MONTAÑO, DURIGUETTO, 2011). Ou seja, a competitividade do capital constrói-se mediante estratégias como a produção do desemprego estrutural, o aumento da produtividade do trabalhador e a flexibilização dos direitos trabalhistas. Enfim, o capital amplia os lucros mediante o acirramento da exploração do trabalho. É diante disto que Frigotto (2009) ressalta o caráter mistificador da teoria do capital humano aplicada à educação:

O que a ideologia do capital humano e seu rejuvenescimento pelas noções de pedagogias das competências e capital social esconde é o ciclo da pobreza. A pobreza que se amplia pela concentração de capital e de monopólio da ciência e da tecnologia como forças para ampliar o capital contra os trabalhadores e que impedem, cada vez mais, que milhares de pessoas, como assinala Istvan Mészáros, se eduquem e se desenvolvam plenamente (FRIGOTTO, 2009, p. 133).

Estes são alguns fatores que compõem as bases materiais do discurso da competitividade nacional, que elege a educação como um dos pilares do desenvolvimento. Deve-se, então, a essa necessidade de manter os padrões de acumulação do capital a movimentação do empresariado em prol de um determinado modelo de qualidade da educação brasileira.

Segundo Martins (2008), os empresários estão atuando em prol da construção de um projeto único para a educação brasileira e tem feito isso a partir da ampliação da luta política e da intervenção sistemática nas políticas sociais. Buscam então, “legitimar uma determinada leitura da realidade educacional e também uma determinada perspectiva para educação básica” (MARTINS, 2008, p.7). Nesse sentido, que o projeto educacional do empresariado se restringe à expansão da oferta e da qualidade instrumental da educação básica, ou seja, que contribua para formar uma nova sociabilidade convergente com as necessidades do capital.

Segundo Martins (2008), as forças do capital têm construído novas formas de articulação política visando à difusão de um novo padrão de sociabilidade afinado com as necessidades atuais do capital. É nesse contexto de emersão de uma nova pedagogia da hegemonia (NEVES, 2005) que o autor explica a nova face da atuação política do empresariado brasileiro. Para Martins (2008), a produção de uma nova educação política suscitou uma repolitização da própria burguesia, definida por ele como uma direita para o social, ou seja, “um amplo agrupamento de empresários que passa a atuar na ampliação dos horizontes de luta política por meio de intervenções sistemáticas em questões ‘sociais’ ” (MARTINS, 2008, p. 2).

A temática da educação é uma das questões prioritárias para essa “nova” direita. No Brasil, algumas instituições se destacam na defesa do projeto do empresariado brasileiro para educação, entre os principais estão o Movimento Brasil Competitivo (MBC), que atua principalmente no campo da reforma do Estado, e o Movimento Todos pela Educação (TPE), que articula o desenvolvimento desse projeto no setor educacional.

O organismo Todos pela Educação é o que melhor representa a inserção política da burguesia na disputa por seu projeto de hegemonia para a educação. Segundo Martins (2008), não é novidade a atuação do empresariado na educação. O dado novo é a criação de um organismo, no caso o TPE, para articular ações em defesa de uma “educação de qualidade e para todos”, e, para tanto, propondo um pacto, um projeto de nação em nome do bem comum.

Nesse sentido, o discurso comum do empresariado defende que a competitividade do país depende fundamentalmente do investimento na qualidade da educação básica e, a partir disso, propõe um modelo de reforma educacional (MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO, 2011). Neste sentido, Davidovich (2006?) formulou o documento “Educação no Brasil: propostas para uma nação em risco”, no qual apresenta os dados da educação básica e superior no Brasil em 2003 comparando com países da OCDE, especialmente os Estados Unidos.

O recorte da educação, analisado pelo documento enfatiza, sobretudo, o ensino médio e o superior, ou seja, a população em idade ativa. Davidovich (2006?) apresenta os dados dos dois níveis, destacando a evolução da oferta de vagas, níveis de proficiência e percentual da população escolarizada em comparação com os países da OCDE. O documento conclui, sugerindo mudanças⁶⁷ na educação básica (que se concentram no nível médio) e no

⁶⁷ As principais sugestões para o ensino médio foram: a reestruturação da carreira docente, melhorando os salários associando benefício à qualificação e ao desempenho das avaliações externas; o aumento da carga

ensino superior e faz referência ao relatório “Uma nação em Risco: o imperativo para a reforma educacional⁶⁸” como um referencial de reforma a ser seguido pelo Brasil.

Segundo Brooke (2012), o relatório “Uma nação em risco” fez previsões sombrias sobre o futuro dos Estados Unidos, que estariam ameaçados pela baixa qualidade ensino das suas escolas e, portanto, medidas drásticas seriam necessárias para elevar o padrão da educação e consequentemente a competitividade do país. Com linguagem apocalíptica e ênfase na competitividade nacional, o relatório introduziu, no cenário político norte-americano, as propostas da responsabilização educacional que pautaram as reformas educacionais nos EUA desde então.

O então presidente dos EUA, Ronald Reagan (1980-1989), corroborou com a premissa do relatório de que a qualidade das escolas deixa o país à mercê da competitividade internacional e, as proposições do relatório foram assimiladas como política educacional pelo seu governo: era o início das políticas de responsabilização. Conforme explicado por Brooke (2012, p. 4):

Na sua essência, esta mudança colocou o desempenho dos alunos no centro das atenções, como um objetivo primordial do trabalho da escola, e legitimou o uso das avaliações externas para medir a eficácia da escola e dos professores no cumprimento desta tarefa. As consequências que foram sendo associadas aos resultados dos alunos de determinada escola ou professor, incluindo o pagamento ou não de incentivos, sinalizam a transferência do ônus pelos esforços de melhoria em direção à escola e dão sentido cabal da palavra responsabilização.

Percebe-se que o argumento do fortalecimento da competitividade nacional, a partir da educação, não apenas enseja justificar a adequação do sistema educacional às demandas do capital, assim como tem sido utilizada como pretexto comum para introdução de mecanismos de responsabilização educacional, que tem como marca, justamente, a subjugação da educação pública à lógica do privado ou até mesmo a própria gestão por entes privados.

O documento formulado por Davidovich (2006?) deu-se no contexto de formulação do PDE que veio a ser implementado em 2007 pelo governo federal e, com o qual, foi consolidado a performatividade como princípio basilar da gestão, ou seja, o primeiro

horária semanal; fortalecimento do ensino profissional; ampliar a formação de professores de química e física e a criação de um sistema de certificação dos professores.

⁶⁸ O relatório *A nation at risk: the imperative for educational reform* foi produzido por uma comissão de 18 membros nomeados pelo Secretário de Educação do Governo Reagan e apresentado em abril de 1983.

elemento das políticas de responsabilização. Percebemos que, tanto no caso norte-americano quanto no brasileiro – no nível federal –, as reformas educacionais foram precedidas por um discurso comum de ameaça à nação e a educação foi posta como alavanca do desenvolvimento.

Movimento análogo pode ser percebido no caso de Pernambuco, conforme as análises⁶⁹ acerca do ciclo de desenvolvimento econômico do Estado – que confluem para a necessidade de superar as restrições à competitividade (PERNAMBUCO, 2007b) –, dentre as quais figura a educação como alvo prioritário. A educação passou a ser apontada como fator urgente para a sustentabilidade do desenvolvimento, tendo em vista os ciclos de crescimento e estagnação que marcam a história de Pernambuco (LIMA, SICSÚ, PADILHA, 2007b).

Esta perspectiva, da educação como formação de capital humano, foi a que norteou a política educacional do governo Campos durante o primeiro mandato, conforme os documentos analisados nesta pesquisa. Como demonstramos no segundo capítulo a proposta eleitoral do primeiro governo Campos (2007-2010) já estava com a perspectiva de adequação da educação às demandas do capital, indução à competitividade, formação de capital humano como uma equalização de oportunidades. Ao se referir ao modelo de desenvolvimento a ser adotado, o plano menciona um modelo que “a um só tempo cria espaço para a indução de competitividade no sistema empresarial e para a ampliação do investimento em capital humano” (PERNAMBUCO, 2006, p.15).

A agenda da competitividade relativa à educação foi consolidada no Mapa da estratégia 2008⁷⁰ nos eixos relativos à economia e às políticas sociais⁷¹. O primeiro item apresenta como objetivo, criar bases para o desenvolvimento sustentável da economia pernambucana e afirma que, diante da nova economia, tornou-se urgente o investimento na qualificação para o trabalho e a inclusão pelo conhecimento (PERNAMBUCO, 2008j). E, no campo das políticas sociais, o documento apresenta claramente a perspectiva de educação adotada ao afirmar que:

Visando aproveitar as oportunidades surgidas com o novo ciclo da economia pernambucana, o governo assume seu papel de formação do capital humano no perfil exigido pela economia do conhecimento como requisito de uma política sustentável de geração de emprego e renda (PERNAMBUCO, 2008j, p. 12)

⁶⁹ Lima, Sicsú e Padilha (2007), Sotero (2010), Monteiro (2011) e o CEDES (PERNAMBUCO, 2007b). Ver item 2.1

⁷⁰ O mapa da estratégia equivale ao programa de governo para o período referido. O mapa de 2008 vigorou até 2011, razão porque o analisamos como documento principal do primeiro mandato do governo Campos.

⁷¹ O eixos ou diretrizes relativas à economia e às políticas sociais são respectivamente, “equilíbrio regional, com geração de conhecimento e responsabilidade social” e “bases adequadas para o desenvolvimento da cidadania e igualdade de oportunidades” (PERNAMBUCO, 2008j, p. 8).

Dessa maneira, o projeto de educação posto a termo no governo Campos está alinhado com o que vem sendo proposto pelo empresariado como projeto único para o Brasil (MARTINS, 2008). Em detrimento do discurso de oposição ao modelo liberal⁷² dos governos Jarbas (1999-2006), a perspectiva de educação adotada pelo governo, desde a proposta eleitoral de 2006, foi o da educação como um subsistema do setor econômico-produtivo. Portanto, está articulada não só com os princípios do governo Jarbas para a educação, bem como o segmento de reformas educacionais neoliberais que vem sendo implementadas no Brasil a partir dos anos 1990.

É nesse contexto político e econômico que a educação foi pautada como sustentáculo do desenvolvimento de Pernambuco e como fator de inclusão social mediante a qualificação de mais pessoas para a inserção no mercado de trabalho. Para tanto eram necessárias mudanças urgentes envolvendo a expansão e a qualificação da rede estadual de educação. A necessidade de apresentar respostas às demandas econômicas está presente no pronunciamento do governador, ao lançar a principal política educacional do seu primeiro mandato, justificando que:

Este cenário [de crescimento econômico] só aumenta a nossa responsabilidade. 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 a educação (CAMPOS, *apud*, PERNAMBUCO, 2008f, p. 3).

Em resposta a essas demandas, foi implementado o Programa de Modernização da Gestão Pública: metas para educação⁷³ (PMGP-ME), que adota o modelo gerencial e a responsabilização educacional como estratégias para acelerar o desenvolvimento da educação em Pernambuco. A urgência de mão de obra qualificada, de fato, justificou a implantação de um modelo de gestão voltado para resultados, que na educação constituía-se segundo o documento: como a maneira mais eficaz para melhorar os indicadores da educação e garantir o direito à educação dos pernambucanos (PERNAMBUCO, 2008f).

⁷² No plano de governo de 2006, o governo Jarbas foi caracterizado como um “modelo liberal” a ser abolido ao afirmar que “No governo Eduardo Campos, o modelo liberal de gestão do Estado, o qual preconizou um enxugamento das instituições estatais com o objetivo de reduzir a sua importância estratégica no atendimento às demandas sociais, será abolido” (FRENTE POPULAR DE PERNAMBUCO, 2006, p. 67).

⁷³ “Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para a educação” foi lançado em 3 de junho de 2008. Diário Oficial ano 85, nº 103, 3 de junho de 2008. Embora haja referência ao lançamento em dezembro de 2007, como Projeto de Modernização da Gestão Pública (PERNAMBUCO, 2007b), consideramos plausível que o lançamento realizado em junho de 2008, pois só a partir de então que foi divulgada a política educacional do governo Campos mediante o PMGP-ME (PERNAMBUCO, 2008f).

O PMGP-ME foi lançado em 2008 com a perspectiva de tornar o estado uma referência nacional em educação de qualidade até 2011 e tendo como missão “assegurar, por meio de uma política de Estado, a educação pública de qualidade, focada em resultados, visando garantir o acesso, a permanência e a formação plena do plano, pautada nos princípios de inclusão e cidadania” (PERNAMBUCO, 2008f, p. 8). O programa tem ainda como objetivo⁷⁴ a consolidação de uma nova cultura na gestão pública, a partir do modelo de diagnóstico, planejamento e gestão desenvolvido em parceria com o MBC e o INDG.

Conforme o documento de lançamento do PMGP-ME, o programa abrange ações que envolvem a gestão, avaliação, currículo, quadro de pessoal e programas específicos do ensino médio e de fluxo. Para os fins deste estudo, focamos nas ações que tiveram relação com a implementação do modelo de gestão e dos mecanismos de responsabilização educacional.

Nestes termos, destacamos que, no seu principal documento o programa estabelece uma nova estrutura de gestão, tendo como elementos principais a serem discutidos: o estabelecimento de metas por escola mediante contratos de gestão (termo de compromisso); a implementação de um sistema de monitoramento dos indicadores de processo em parceria com o Instituto Ayrton Senna; a ampliação do Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE); a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE); e ainda a criação de uma política de remuneração por mérito mediante a criação do Bônus de Desempenho Educacional (BDE).

Em seguida apresentaremos como se deu a implementação do PMGP-ME, a sua relação com a estrutura do modelo de planejamento e gestão Todos por Pernambuco e a caracterização do mesmo como o principal instrumento da reforma educacional no primeiro mandato do Governo Campos (2007-2010).

3.2 - A implantação do PMGP-ME: uma contradição documental ?

A primeira menção sobre o que veio a ser denominado como Programa de Modernização da Gestão Pública é de fevereiro de 2007⁷⁵, a qual se referia ao mesmo como o Projeto de Modernização da Gestão Pública, que ainda estaria em fase de implementação

⁷⁴ O objetivo declarado é de “consolidar, nas unidades de ensino, a cultura da democracia e da participação popular, baseada em diagnóstico, planejamento e gestão”(PERNAMBUCO, 2008f, p. 8). O objetivo do PMGP-ME, no que diz respeito à democracia e a participação popular foi objeto de crítica nos estudos de Cavalcanti (2011; 2012).

⁷⁵ Como consta na matéria "INDG faz alinhamento com os Gestores das Regionais de Pernambuco". Disponível em: <<http://www.educacao.pe.gov.br/?cat=3&art=47>> (PERNAMBUCO, 2007 a).

junto ao INDG e se referia apenas à educação. O então Projeto de Modernização da Gestão Pública foi lançado em 12 de dezembro de 2007⁷⁶ em evento realizado com professores e gestores da rede estadual e foi apresentado como um “projeto” que passaria a vigorar a partir de 2008 com o intuito de elevar os indicadores educacionais da rede estadual mediante a remuneração por mérito. Na ocasião foi destacada a origem do “projeto” como sendo fruto do convênio assinado em maio de 2007 entre o governador Eduardo Campos e o empresário Jorge Gerdau, do Movimento Brasil Competitivo, com apoio técnico do Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG).

O programa ainda aparece como política específica da educação em 2008, em dois dos mais importantes documentos do primeiro mandato do Governo Campos. O “Relatório da ação do Governo 2007” (PERNAMBUCO, 2008l), que apresenta o modelo de gestão Todos por Pernambuco e as ações desenvolvidas em 2007. E o documento Todos por Pernambuco: mapa da estratégia para 2008 (PERNAMBUCO, 2008j), que apresenta o modelo de gestão e o programa de governo para o exercício de 2008, mas que vigorou até 2010 – o fim do primeiro mandato. Em ambos, o PMGP é apresentado da mesma forma: como instrumento para consolidação dos quatro eixos básicos⁷⁷ para a educação e para efetivar o objetivo de tornar Pernambuco referência nacional em educação de qualidade até 2011.

O programa, no formato em que o tomamos como objeto de estudo, foi lançado em junho de 2008, a partir do documento “Programa de Modernização da Gestão Pública: metas para a educação” (PMGP-ME)⁷⁸. Nele estão contidas as definições sobre o programa para a educação, as metas e as principais ações compreendidas como o sistema de monitoramento e avaliação e a remuneração por mérito. Desde então, o PMGP passou a ser denominado como programa (e não projeto) e a indicar, embora indiretamente, que não se referia apenas à educação, conforme consta na apresentação do documento feita pelo governador:

⁷⁶ Consta na matéria “Governo lança Projeto de Modernização Pública do Estado de Pernambuco”, apesar de mencionar o lançamento, consideramos que a política estava ainda em fase de formulação, de modo que o PMGP-ME só foi lançado em 2008. Matéria disponível em: <<http://www.educacao.pe.gov.br/?cat=3&art=46>> (PERNAMBUCO, 2007 b).

⁷⁷ Os quatro eixos previstos para a política educacional do Estado no período de 2008 a 2011 foram: a valorização dos professores e dos trabalhadores; a modernização e ordenamento da rede das escolas; a política de alfabetização e correção de fluxo escolar e a educação básica com foco no ensino médio integrado à ação profissional (PERNAMBUCO, 2008j).

⁷⁸ Documento disponível em: <http://www.educacao.pe.gov.br/upload/galeria/644/programa_de_moderniza%C3%A7%C3%A3o.pdf>

Implantamos uma política de Estado⁷⁹, onde as ações são dirigidas para todos, com metas que ultrapassam gestões de Governos. Estamos implantando um Modelo de Gestão que tem foco em resultados e que na área da educação significa o meio mais eficaz para alcançarmos melhores indicadores sociais, diminuindo as taxas de repetência e evasão escolar, de analfabetismo e, sobretudo, proporcionando uma educação de qualidade às crianças e jovens pernambucanos, onde todos tenham direito de aprender e evoluir (PERNAMBUCO, 2008f, p. 3).

A citação denota que o modelo de gestão por resultados foi estendido a todo aparato estatal, o que foi categoricamente afirmado em matéria do Diário Oficial em 3 de junho de 2008, sobre o lançamento do programa. Segundo a matéria⁸⁰, a gestão baseada em metas e resultados integra o Programa de Modernização da Gestão Pública e foi “adotado pelo Governo de Eduardo Campos nas áreas da Saúde, Educação, Segurança e Finanças. Na educação, o objetivo principal é reverter os péssimos indicadores educacionais do Estado” (PERNAMBUCO, 2008g, p. 1). A caracterização do PMGP como uma iniciativa estratégica do Governo em diversas áreas do executivo foi corroborada em matéria do mesmo período que afirma que o programa foi “realizado também em outras áreas do executivo, como na saúde, segurança e finanças públicas” (INFORMATIVO DA EDUCAÇÃO, 2008, p. 3). Ou seja, encontramos as menções como projeto da educação e como programa geral (PMGP), que tem ,como documento específico para educação, o PMGP-ME.

Ao aprofundarmos os estudos acerca do Programa de Modernização da Gestão Pública em Pernambuco, durante a pesquisa, percebemos que a partir deste último documento se estabeleceu um dilema para definir a natureza do objeto de estudo. Isso porque nos deparamos com a escassez de referências secundárias acerca do PMGP⁸¹ e com uma controvérsia sobre a origem do programa contida na base documental analisada.

A controvérsia diz respeito à própria natureza do programa, pois aparece em documentos, inclusive do mesmo período, de duas maneiras: como um modelo de gestão por resultados para as áreas de saúde, educação, segurança e finanças (PERNAMBUCO, 2008g, 2008i), e, também, como um projeto de gestão voltado apenas à educação (PERNAMBUCO, 2008l, 2008j, 2007a, 2007b). Então, surgiu a necessidade de compreender essa mudança de abordagem, com o objetivo de definir as bases institucionais sobre as quais o programa foi

⁷⁹ Embora o modelo de gestão tenha sido aplicado em todas as esferas do governo e as metas projetadas até 2021, de fato a gestão por resultados só foi consolidada de fato como política de Estado em setembro de 2009 com a instituição do Modelo Integrado de Gestão.

⁸⁰ Diário Oficial do Estado de Pernambuco, nº 103, Recife, 3 de jun. 2008 (PERNAMBUCO, 2008g).

⁸¹ Encontramos três referências ao programa, de maneira que cabe distinguir as siglas: representaremos como PMGP, quando se refere ao programa de gestão do governo; PMGP-ME quando trata do documento que apresenta a política educacional ; e PMGP-MBC, para o programa de gestão desenvolvido pelo Movimento Brasil Competitivo.

implementado, os seus referenciais metodológicos e conceituais e, por fim, sua relação com a política educacional do Governo Campos (2007-2010).

Buscamos respostas a esses impasses, mediante análise das fontes bibliográficas e documentais levantadas durante a pesquisa. No levantamento de estudos acadêmicos sobre o programa encontramos apenas os estudos de Cavalcanti (2011, 2012), que analisa a concepção de gestão democrática a partir do PMGP-ME. Com relação aos referenciais do modelo de gestão, a autora destaca a adoção do modelo do INDG como a metodologia adotada pelo programa (CAVALCANTI, 2011) e, em ambos os trabalhos, aponta que o PMGP-ME foi regulamentado através do Decreto nº 29.289 de 07 de junho de 2006 (PERNAMBUCO, 2006), o qual institui o Projeto de Modernização da Gestão e do Planejamento do Estado de Pernambuco⁸² (PNAGE-PE).

O PNAGE-PE⁸³ teve como objetivo a modernização da administração pública mediante a integração das funções de planejamento, orçamento e gestão e da melhoria dos serviços públicos. A ideia força do programa em Pernambuco “tem como filosofia básica os conceitos de reconstrução do aparelho do Estado, norteados nos princípios da Administração Pública Gerencial e Gestão Fiscal Responsável” (PERNAMBUCO, 2002, p. 1). Conforme análise desenvolvida nos capítulos anteriores, o programa apresenta-se como signatário direto do movimento de reforma gerencial, pautando-se nos princípios da reforma do Estado conforme as premissas do neoliberalismo. Nesse mesmo sentido, Cavalcanti (2011) afirma que o PNAGE “assume ligação direta com a política nacional e internacional e com os organismos internacionais financeiros, onde o Banco Mundial é um de seus principais cooperadores, neste contexto que Pernambuco se insere” (CAVALCANTI, 2011, p. 07).

O PNAGE-PE, com relação à gestão, teve como ações prioritárias a capacitação de gerentes, o planejamento estratégico relacionado a estratégias de gestão por resultados (avaliação de desempenho, contratos de gestão e sistema de resultados), o investimento em

⁸² O PNAGE-PE é oriundo do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros (PNAGE), que conforme analisamos no primeiro capítulo, foi um programa realizado no Governo Lula e financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com o objetivo de promover junto aos estados e distrito federal, a modernização da gestão pública, especialmente no que se refere à eficiência do gasto público.

⁸³ Um detalhe importante acerca do PNAGE-PE que está relacionado à referência citada (PERNAMBUCO, 2002) demonstra que há um fio condutor, um continuísmo entre os governos federais e estaduais em relação a modernização da gestão. O PNAGE apesar de ter sido executado no Governo Lula, segundo o documento do PNAGE-PE (PERNAMBUCO, 2002) as articulações entre o Conselho Nacional de Secretários de Administração (CONSAD) e o então Ministério do Planejamento do Governo FHC, se deram a partir de 2000 e as primeiras ações em 2002. Em Pernambuco, o PNAGE-PE foi instituído em 2006 ao final do Governo Jarbas, e não só foi continuado, como os princípios do programa foram expandidos e consolidados no aparato estatal em Pernambuco. Ou seja, o PNAGE representa o continuísmo do modelo gerencial entre os governos, tanto no âmbito federal, quanto no estadual.

suporte tecnológico, entre outras (PERNAMBUCO, 2002). De fato, esse programa introduziu princípios e instrumentos que estão contidos no Todos por Pernambuco, bem como no PMGP, no entanto, não encontramos evidências de que a estrutura do PMGP esteja diretamente relacionada ao PNAGE-PE.

Apesar dos programas terem em comum o propósito de promover a reforma gerencial do Estado, consideramos que o precedente imediato do PMGP não é o PNAGE-PE. A partir da base documental analisada, construímos o nosso entendimento com relação à natureza do programa, como modelo de gestão ou política educacional, e a provável razão dessa mudança de abordagem.

Algumas evidências levam-nos a considerar que o Programa de Modernização da Gestão Pública como sistemática de gestão proposta pelo MBC e o INDG, foi assimilado pelo modelo de planejamento e gestão Todos por Pernambuco, que passou a ser a vitrine da suposta inovação criada no Governo Campos. Em contrapartida, o PMGP ficou reduzido, a partir de então, a um arcabouço de ações voltadas à implementação da política de responsabilização na educação, muito embora as políticas contidas no seu programa tenham sido o eixo da reforma gerencial no estado.

O primeiro elemento, que sustenta essa conclusão é que apesar de ter sido apresentado em 2008 como um programa de gestão para diversos setores do governo, não encontramos nenhuma fonte pós 2008 que relacione as políticas de saúde, segurança ou finanças especificamente ao PMGP. Ainda em 2008, mesmo ano em que foi lançado o documento Programa de Modernização da Gestão: metas para a educação, o tal programa foi citado como um projeto “que tem como eixo principal o desenvolvimento e implantação de um Modelo de Planejamento e Gestão que atenda a toda administração Pública Estadual” (PERNAMBUCO, 2008i, p. 6).

Outro elemento que fundamenta o argumento da assimilação do PMGP como política de governo, é a completa ausência do programa no Plano de Governo (2011-2014) “O novo Pernambuco: melhor trabalhar para melhor viver” (FRENTE POPULAR DE PERNAMBUCO, 2010). Ou seja, mesmo considerando o programa restrito às políticas educacionais, era justificável que o mesmo fosse mencionado como uma realização digna de nota durante o primeiro mandato. Isso não ocorreu. Porém, todas as principais políticas educacionais⁸⁴ implementadas no bojo do PMGP-ME foram apresentadas no plano de governo (2011-2014) como realizações notáveis do primeiro mandato.

⁸⁴ A recuperação da infraestrutura das escolas, os programas kit-escolar e de livros didáticos. E especificamente relacionado ao modelo de gestão, a reformulação da base curricular e do Sistema de Avaliação da Educação de

Porque não destacar o programa que justamente foi utilizado como vitrine da política educacional do governo? Esse foi o questionamento sob o qual conduzimos a investigação neste ponto. Então, um elemento explicativo possibilitou uma conclusão provável se considerados os elementos conjunturais apresentados nos capítulos anteriores. O elemento explicativo foi a justificativa, dada pelo Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade (PGQP), para a concessão ao Governador Eduardo Campos, em julho de 2009, da medalha pessoa física por relevante contribuição para o desenvolvimento da qualidade no País. O PGQP explica os motivos da premiação, considerada por eles como o Oscar da gestão no Brasil:

O reconhecimento se dá por **seu comprometimento ímpar e envolvimento no Programa Modernizando a Gestão Pública (PMGP)**, desenvolvido em parceria com o Movimento Brasil Competitivo (MBC), em Pernambuco, para redução de despesas, otimização das receitas e processos na gestão pública (PROGRAMA GAÚCHO DE QUALIDADE E PRODUTIVIDADE, 2009, s.p, grifo nosso).

Ou seja, o governo recebeu o prêmio por aderir ao modelo de gestão desenvolvido pelo Movimento Brasil Competitivo, apesar do texto referir-se ao desenvolvimento em parceria. A mesma matéria destaca ,ainda, que Pernambuco foi o único governo a universalizar o Programa Modernizando a Gestão Pública⁸⁵ que foi desenvolvido pelo MBC em 2005. Compreendemos, assim, que o Programa de Modernização da Gestão Pública, quando referido como um programa para diversas áreas do governo, tratava-se de fato da aplicação do conteúdo do programa do MBC apenas com uma mudança de nome. Além da vinculação pelo prêmio recebido, consta no Relatório 2011 do MBC os treze estados, inclusive Pernambuco, que já tinham aderido ao PMGP-MBC⁸⁶ e outros oito estavam em fase de articulação⁸⁷.

A partir disso retomamos a questão inicial desse item, existe uma contradição dos documentos sobre a origem do PMGP-ME? Iniciamos essa análise supondo que a

Pernambuco (SAEPE), a criação do Índice de Desenvolvimento Educacional de Pernambuco (IDEPE) e a do Bônus de Desempenho Educacional (BDE) (FRENTE POPULAR DE PERNAMBUCO, 2010). Todas essas ações estão contidas no documento PMGP: metas para a educação (PERNAMBUCO, 2008f).

⁸⁵ Esse programa foi criado pelo Movimento Brasil Competitivo em 2005, e é realizado mediante um termo de cooperação técnica, a partir do qual a o movimento dá suporte metodológico à gestão parceira, objetivando o “aumento da capacidade de investimento e da obtenção de ganhos de competitividade e eficiência, contribuindo para o crescimento do país” (MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO, 2011, p. 25).

⁸⁶ Por se tratar de programas diferentes em termos documentais, utilizaremos no texto a sigla PMGP-MBC para distinguirmos da referência ao programa como foi denominado pelo governo Campos (PMGP).

⁸⁷ Os estados que já adotavam o PMGP-MBC em 2011 eram: Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Tocantins, Pará, Mato Grosso, Goiás, Distrito Federal, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, e Rio Grande do Sul. Em fase de articulação estavam: Paraíba, Rio Grande do Norte, Maranhão, Piauí, Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina e Roraima.

contradição documental, consistia na existência de referências sobre um mesmo programa de duas maneiras bem distintas. E de modo geral, concluímos que a existência de definições distintas quanto a origem do programa, diz respeito ao processo de consolidação das bases da reforma gerencial durante o primeiro governo Campos (2007-2010)

Ressaltamos, ainda, a nossa compreensão que o processo de formulação e implementação das políticas não é linear, e, portanto, os documentos não são necessariamente coerentes entre si. O que, para nós, revela um dado da própria realidade que se dá em mediante rupturas, avanços e retrocessos nem sempre compreensíveis se tomados apenas sob o prisma dos documentos. Portanto, destacamos, inclusive, um limite da nossa opção metodológica, a partir da qual apresentaremos os sentidos que depreendemos da base documental e bibliográfica sobre o assunto, posicionando então o nosso entendimento acerca da suposta contradição encontrada nos documentos.

O que consideramos ser um importante fator explicativo dessa diferença nas referências ao Programa de Modernização da Gestão Pública, como política educacional ou de governo, tem relação com a autoria do modelo de reforma gerencial posta a termo em Pernambuco. Portanto, apesar do estado ter aderido ao programa do MBC, o movimento aparece na base documental sempre como um parceiro, para a construção de um modelo próprio (CAMPOS, 2007; PERNAMBUCO, 2008i), e não como uma parceria na qual o Governo adere a um programa já desenvolvido em estados de todas as regiões do país. E sendo assim, não tem novidade alguma.

A razão política é o que subjaz essa “contradição”, pois a possibilidade de apresentar a reforma como algo novo, como um modelo de gestão que se transformou na plataforma partidária a partir de 2010⁸⁸, seria menos promissora na condição de adeso a um programa alheio (PMGP-MBC). Consideramos, então, que a omissão do PMGP como política de governo⁸⁹ nos documentos, se trata da assimilação do programa do MBC, como um modelo próprio “criado” no Governo Campos, o Todos por Pernambuco.

Portanto, no documento Monitoramento das ações em 2008, no qual foram apresentadas as bases internas do modelo de gestão, ou seja, o modelo de governança, Campos afirma que “**decidimos pela construção** de um Modelo de Gestão para o Governo Estadual que tenha foco em resultados e se constitua no instrumento para a busca do Equilíbrio Fiscal Dinâmico” (apud, PERNAMBUCO, 2008i, p. 5, *grifo nosso*).

⁸⁸ Ver página 59.

⁸⁹ Conforme o lançamento no Diário Oficial do Estado de Pernambuco, nº 103, Recife, 3 de jun. 2008 (PERNAMBUCO, 2008h).

No mesmo documento, o PMGP é citado como um projeto que tem como eixo o desenvolvimento e implantação de um modelo de planejamento e gestão para toda a administração estadual e credita a inovação ao governador ao afirmar que essa “**é uma iniciativa liderada pelo próprio governador**, que exerce papel essencial na estruturação e no funcionamento do modelo, com atuação fundamental do vice-governador em atividades de coordenação por todo o processo” (PERNAMBUCO, 2008i, p. 6, *grifo nosso*). A partir deste documento, não encontramos mais nenhuma referência ao PMGP como política de governo, o que corrobora com a hipótese levantada de que o conteúdo da política geral, aplicada à educação, saúde, segurança e finanças, foi assimilado como um modelo próprio. A, além disso, que a diferença de versões acerca do PMGP, só pode ser tomada como uma contradição se considerarmos apenas os documentos em si mesmos. No entanto, mediante análise do contexto político em que foram produzidos, e as referências supracitadas, não existe contradição alguma. De fato, apresenta-se uma estratégia de dissimulação das origens da política e de seus fundamentos, ao converter-se da condição de mero agente implementador da política, à condição de formulador. Construindo assim uma plataforma política baseada numa suposta novidade em termos de gestão.

No nosso entendimento, essa é a razão pela qual, após o documento que se refere ao programa como iniciativa do próprio governador (PERNAMBUCO, 2008i), as menções ao PMGP dizem respeito apenas à política educacional. Que foi estabelecida a partir do documento base desse estudo, o Programa de Modernização da Gestão Pública: metas para educação (PMGP-ME). A partir do PMGP-ME que foi implementado o modelo de reforma da educação em Pernambuco, sobretudo, mediante a política de responsabilização educacional iniciada a partir do mesmo, conforme apresentaremos no próximo item.

Concluímos então que, assim como apresentamos no segundo capítulo que o modelo Todos por Pernambuco não é, a rigor, uma novidade no cenário político brasileiro e mesmo pernambucano, o PMGP-ME também não o é. Quando referido como política geral, tem como precedente o PMGP do MBC e, como política educacional (PMGP-ME), está conectado ao movimento de reforma gerencial da educação que tem como pioneiros os estados de Minas Gerais e São Paulo (BROOKE, 2008; PONTUAL, 2008; PERNAMBUCO, 2012), ambos, também parceiros do MBC (MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO, 2011) e do INDG (FERNANDES; ROLLI, 2008).

Sendo assim, não é correto tratar a reforma gerencial de Pernambuco como um modelo novo, criado pelo governo Campos (2007-2011). Tanto a reforma do aparato estatal, consolidada a partir da instituição do modelo de gestão como política de Estado, quanto da

Educação, a partir do PMGP-ME, estão consolidando um processo iniciado, sobretudo, nos governos Jarbas Vasconcelos/Mendonça Filho (1999-2006). Essas iniciativas estão, ainda, articuladas organicamente com o projeto de hegemonia do capital, conforme os precedentes institucionais do Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995), do PNAGE (BRASIL, 2012). E em conformidade com os aparelhos privados de hegemonia, como o MBC, disseminando a reestruturação do Estado e do Todos Pela Educação, como articulador do projeto educacional do empresariado brasileiro.

3.3 – PMGP-ME : bases da política de responsabilização educacional

As características da reforma protagonizada a partir do PMGP-ME contemplam várias estratégias típicas das reformas gerenciais na educação⁹⁰ e, portanto, conectam a experiência de Pernambuco com a trajetória recente das reformas educacionais de caráter gerencialista no Brasil e no mundo.

Em 2008, Pontual (2008) já inclui Pernambuco no rol das iniciativas em curso no Brasil e compara com as experiências de remuneração por mérito do Quênia, da Índia e dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Ceará e o município de Sobral no Ceará. Pontual (2008) analisa as medidas como ainda em fase de experimentação e dotadas de características distintas e assim, cada diferente opção, como bonificar a escola ou o professor, pagar anualmente ou mensalmente. Enfim, os diversos fatores têm impactos distintos sobre os resultados precisam, portanto, “ser cuidadosamente avaliadas por cada estado que adota, para que possa ser aprimorada, minimizando o desgaste do servidor afetado, do órgão gestor e do governante eleito, para gerar a melhoria esperada no desempenho de todos os alunos” (PONTUAL, 2008, 32).

Nos casos de Minas Gerais, São Paulo e Pernambuco, Pontual (2008) considera as experiências ainda embrionárias e pondera a necessidade de avaliação das experiências e aprimoramento do desenho da política. Destaca ainda que nos casos de Pernambuco e São Paulo, o Banco Mundial está desenvolvendo a avaliação das políticas dos dois estados, com o objetivo de acumular evidências sobre o desenho e a implementação de incentivos que efetivamente melhorem a qualidade do ensino no país. De maneira geral, tanto Brooke (2008) quanto Pontual (2008) consideram as experiências no Brasil em fase de experimentação e ponderam as consequências negativas da remuneração por mérito, porém, atribuem essas

⁹⁰ Estão presentes na reforma gerencial em Pernambuco: os contratos de gestão, sistema de avaliação, sistema de monitoramento, e remuneração por mérito e o mecanismos de quase mercado.

consequências ao desenho inadequado da política e não aos princípios e mecanismos de mercado que introduzem na escola pública.

O caso de Pernambuco também foi objeto da série de estudos desenvolvidos pela Fundação Itaú social, Instituto Braudel e Fundação Victor Civita, que apresentam as possibilidades da reforma gerencial norte-americana para o Brasil. Embora mencionem outros exemplos como Chicago, o caso de Nova York é o principal modelo apresentado em três publicações⁹¹, numa das quais, Dias e Guedes (2010) apresentam Pernambuco como estado pioneiro na adoção do modelo de Escola Charter⁹² no Brasil.

Os estudos de Dias e Guedes (2010) e Magalhães (2008) se referem ao período de 2001 a 2007, quando foi consolidada a parceria público-privada entre o Instituto de Coreponsabilidade Educacional⁹³(ICE) e a Secretaria de Educação durante o Governo Jarbas Vasconcelos (1999-2006). Ambos os estudos apresentam que a experiência reformista mais destacada pelo governo Campos, a do Ensino Médio Integral, em parceria com o setor privado, foi concebida e viabilizada institucionalmente no governo Jarbas pelo Programa de Desenvolvimento dos Centros de Ensino Experimental (Procentro)⁹⁴. Esse precedente foi exposto por Magalhães (2008) ao agradecer o governo Campos “pela grandeza de não apenas dar seguimento a um programa originário de outro governo (inédito na realidade política pernambucana), mas de adotá-lo como modelo para toda a rede de Ensino Médio em Pernambuco” (MAGALHÃES, 2008, p.12). Ou seja, os mecanismos de interseção entre público e privado já estavam institucionalmente estabelecidos e com uma experiência em curso, o Procentro.

Segundo Dias e Guedes (2010), até 2007 o ICE compartilhou o poder de gestão com a Secretaria de Educação, mas, a partir de 2008, o instituto ficou responsável apenas por

⁹¹ (GALL; GUEDES, 2009). A reforma educacional de Nova York: possibilidades para ao Brasil; (DIAS; GUEDES, 2010) O modelo de escola charter: a experiência de Pernambuco.; (FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA, 2011) Os alunos em primeiro lugar: como Nova York renovou seu sistema público de ensino.

⁹² No modelo Charter as escolas públicas passam a ter a gestão compartilhada por agentes públicos e privados. Mediante a parceria, operam em condições distintas da regulamentação comum das escolas públicas, tendo autonomia para selecionar professores e gestores, admitir alunos mediante seleção e receber financiamento público e privado.

⁹³ Segundo Magalhães (2008, p. 10) o Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação (ICE), “é uma instituição privada sem fins lucrativos, cuja missão é mobilizar a sociedade em geral e, em particular, a classe empresarial, segundo a ética da co-responsabilidade, a fim de produzir soluções educacionais inovadoras e replicáveis em conteúdo, método e gestão”.

⁹⁴ Institucionalmente, o Procentro surgiu por meio da Lei nº 12.588, de 21 de maio de 2004, que viabilizou a parceria público-privada entre o ICE e a Secretaria de Educação do Estado que vigorou no período de 2004 a 2007. Segundo Magalhães (2008, p. 19-20) nessa parceria “o setor privado, por meio do ICE, aporta uma filosofia de trabalho, uma proposta pedagógica, uma estratégia gerencial e de recursos para o co-financiamento parcial de cada escola – denominada de Centro de Ensino Experimental. O estado, por sua vez, cria uma instituição, o Procentro, para expandir a proposta e gerenciar as escolas”. O Programa de Educação Integral no Governo Campos foi criado mediante a lei complementar 125 de 2008, que no seu art.11 revoga o Procentro.

parcerias extra-curriculares. Segundo Magalhães (2008), o fim da gestão compartilhada não representou o fim do programa, mas o seu redimensionamento, de uma experiência circunscrita a 33 escolas, para a utilização do modelo como política pública para o ensino médio em Pernambuco, mediante o Programa de Educação Integral.

Enfim, concluímos que, assim como existiu uma continuidade no Governo Campos (2007-2011) de iniciativas de reforma do Estado do governo anterior, na política educacional ocorreu fato semelhante, sobretudo, no que diz respeito às parcerias público-privadas no Ensino Médio e a consolidação das premissas do gerencialismo. Dessa maneira, consideramos que a experiência recente em Pernambuco encontra-se organicamente articulada com o movimento de reforma protagonizado pelos reformadores empresariais da educação (FREITAS, 2012a). Porém, não se trata de uma mera adesão. Pernambuco tem sido protagonista do ajuste da educação pública aos moldes de mercado, desenvolvendo experiências como o Procentro nos governos Jarbas (1999-2006), bem como as políticas de responsabilização implantada no governo Campos (2007-2011) a partir do PMGP-ME.

Um argumento central deste estudo é que a introdução de políticas da responsabilização educacional constitui o elemento mais relevante a ser destacado no PMGP-ME. Porém, o documento que lança o programa (PERNAMBUCO, 2008f) com metas para a educação não menciona a responsabilização, *accountability* ou qualquer outra referência direta ao discurso próprio da responsabilização educacional.

O programa é apresentado tão somente como um modelo de gestão com foco em resultados visando a melhoria dos indicadores educacionais do estado, no contexto de urgência por mão de obra qualificada. Outra característica do documento é a sua abrangência e fragmentação, pois relaciona um conjunto de ações sem estabelecer um argumento articulador. De fato, depreende-se do documento que sua importância central está nas mudanças provocadas na gestão da rede, no entanto, o mesmo tem um caráter mais publicitário do que explicativo⁹⁵(PERNAMBUCO, 2008f).

Somente em 2012 um documento⁹⁶ oriundo da Secretaria de Educação (SEE) apresenta as ações contidas no Programa de Modernização da Gestão Pública: metas para

⁹⁵ O documento relaciona ações diversas e que não guardam relação com o princípio da modernização da gestão pública. O texto menciona questões pontuais como a substituição de alimentos enlatados por produção regional, o valor gasto pela Secretaria para a concessão do bônus para bienal do livro, a descrição dos itens que compõem o kit escolar entre outras. Portanto, o documento em si, não dimensiona a importância das suas ações no contexto da reforma da educação de Pernambuco.

⁹⁶ Trata-se do módulo XII do Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Educacional, promovido como parte do Programa de Formação de Gestor Escolar (PROGEPE) que objetivou a capacitação, certificação e a seleção de gestores escolares da rede estadual (PERNAMBUCO, 2012).

educação, como os fundamentos da política de responsabilização educacional do estado de Pernambuco⁹⁷. (PERNAMBUCO, 2012).

Não obstante a omissão ao programa, o documento corrobora com o argumento de que a centralidade da reforma educacional em Pernambuco está na implementação de políticas de responsabilização, que se deu no bojo de uma reforma maior, a do aparato do estatal em que foi estabelecido o modelo gerencial como política de Estado.

Enfim, as políticas de responsabilização, que no PMGP-ME aparecem de forma fragmentada, no referido documento (PERNAMBUCO, 2012) são apresentadas como quatro condições básicas à consolidação da responsabilização. E ainda, situa as políticas de Pernambuco no contexto da evolução da responsabilização no Brasil e apresenta como parâmetros as experiências de Minas Gerais, São Paulo, e no contexto internacional o modelo norte americano.

As ações contidas no PMGP-ME foram incluídas em quatro pré-requisitos para a implementação da responsabilização, conforme consta em Pernambuco (2012): 1. objetivos educacionais e metas claras por escolas (Termo de compromisso- IDEPE) ; 2. Sistema próprio de avaliação (SAEPE); 3. Sistema de incentivos para as escolas que alcançam as metas estabelecidas (Bônus); e o Sistema de monitoramento de indicadores de processos e de resultados (Gestão Nota 10).

Com essas políticas, implementadas simultaneamente a partir do PMGP-ME, o governo Campos (2007-2010) consolidou a responsabilização educacional em Pernambuco, atendendo a todos os ingredientes preconizados por Brooke (2006). Com o termo de compromisso, a SEE estabeleceu um contrato de gestão, que estabelece as metas a serem atingidas por todos os gestores escolares. A reestruturação do sistema de avaliação, com a realização anual e censitária do SAEPE, a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE) e a ampla divulgação dos resultados⁹⁸. Com esses dois itens foram contemplados os ingredientes de autoridade para divulgar os resultados, ampla informação e da definição de padrões de desempenho.

Quanto ao ingrediente consequências, foi estabelecida a política de responsabilização de alto impacto, o Bônus por desempenho educacional (BDE), pelo qual estão articulados todos os outros elementos. E, ainda, foi acrescentado o sistema de

⁹⁷ Cabe ressaltar que o documento não cita textualmente o PMGP-ME, mencionando-o apenas nas referências bibliográficas. Assim como em outros documentos analisados, no entanto, nos importou o conteúdo da política e a grande importância que teve no processo de reforma em curso no estado.

⁹⁸ O Portal do Sistema de Avaliação da Educacional de Pernambuco (SAEPE) dispõe de informações detalhadas acerca do desempenho das escolas, alunos, matrizes de proficiência e itens correlatos. Disponível em: <<http://www.saepe.caedufjf.net/idepe/>>.

monitoramento de indicadores de processo, mediante a implantação do programa gestão nota 10 do Instituto Ayrton Senna. Enfim, na perspectiva de legitimação das políticas de responsabilização apresentadas por Brooke (2006, 2008), Pontual (2008), Dias e Guedes (2010) e Magalhães (2008), podemos afirmar que Pernambuco está inserido na linha de frente do movimento reformista da educação brasileira.

Antes da análise pormenorizada das políticas de responsabilização em Pernambuco, cabe apresentar os “ingredientes” do modelo pernambucano na perspectiva crítica à responsabilização. Segundo Hypolito (2011), a reorganização gerencialista da escola e do trabalho docente, que tem como instrumento a responsabilização educacional, deve ser compreendida em dois momentos. O primeiro se dá com a implementação da avaliação em larga escala, padronização curricular e formas de certificação. E o segundo, melhor identificado recentemente no Brasil, caracteriza-se pela introdução de parcerias público-privadas, relações de quase-mercado que proporcionam profundas mudanças na gestão e organização das escolas (HYPOLITO, 2011).

Para o autor, os dois momentos constituem de fato um único processo, no qual a introdução da cultura da performance, mediante as avaliações, abre espaço para a mercantilização dos serviços públicos. Esse caráter das reformas gerenciais da educação guarda relação com o processo de reorganização do capitalismo, que passou a considerar os serviços públicos essenciais como alvos privilegiados para constituição de novos mercados. Sobre essa relação de crescente adequação da escola pública ao mercado, Feldfeber explica que,

estos cambios se vinculan con un intento de adecuación profundo de la escuela a las nuevas exigencias de la economía capitalista. Lo que se está llevando a cabo es el paso de la “era de la masificación” de la enseñanza a la “era de la mercantilización”. De su triple mercantilización, habría que decir. En efecto, el aparato escolar —el más imponente servicio público que jamás haya existido— está siendo llamado a servir más y mejor a la competición económica, y esto de tres maneras: formando más adecuadamente al trabajador, educando y estimulando al consumidor y por fin abriéndose él mismo a la conquista de los mercados (FELDFEBER, 2009, p. 148, grifo nosso).

Portanto, se, no primeiro momento, institui-se a lógica do mercado presidindo a gestão da educação pública, no segundo momento, trata-se de inserir o mercado, não apenas como lógica, mas como atividade lucrativa. Hypolito (2011, p. 63) explica que “essas relações de mercado na educação pública não se têm configurado, de forma geral, como privatização, mas envolvem atividades comerciais e de terceirização de serviços que alguns autores

denominam de relações de quase-mercado”. É desse modelo de reforma, emergem as políticas de responsabilização como uma associação entre avaliação e incentivos ou sanções como uma “nova onda” de políticas educacionais (SOUSA, 2009).

Segundo Freitas (2012a), essa abordagem recente para as políticas públicas de educação vem sendo construída em torno dos conceitos de responsabilização, meritocracia e privatização. Para o autor, estes conceitos se articulam e se desdobram em ações que constituem o movimento atual das reformas gerenciais na educação, desse modo analisa que

[...] a responsabilização por resultados (leia-se: aumento da média em testes nacionais e internacionais) é legitimada pela meritocracia (distinções ou sanções fornecidas com base no mérito de ter aumentado ou não as médias) com a finalidade de desenvolver novas formas de privatização do público (o qual é desmoralizado pela meritocracia das médias mais altas), visando a constituição de um ‘espaço’ que se firma progressivamente como ‘público não estatal’ em contraposição ao ‘público estatal’ (FREITAS, 2012a, p. 346)

Esses três conceitos estruturam o discurso dos reformadores empresariais e de instituições que veiculam seus interesses, advogando o direito das crianças de aprender, da urgência da qualidade da educação pública para todos. As políticas públicas que decorrem dessa perspectiva respaldam o conteúdo ideológico-político do neoliberalismo da Terceira Via, que concebe a escola como um mecanismo de equalização de oportunidades e promoção da justiça social (KLIKSBERG, 1998) e que a qualidade da educação tem relação direta com o desenvolvimento econômico (FRIGOTTO, 2006; SAVIANI, 2010). E ainda, que o aumento das notas em avaliações externas, representam, necessariamente, a garantia de uma educação de qualidade (MARTINS, 2008; SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011).

Para Freitas (2012), responsabilização, meritocracia e privatização se tornaram os pilares das reformas gerenciais na educação e se materializam nas políticas públicas com características e funções específicas, compondo os dois movimentos apresentados por Hypolito (2011). A meritocracia é um conceito que é inerente ao pensamento liberal, pois exerce a função ideológica de atribuir as desigualdades as diferenças de mérito, de esforço pessoal. No contexto das políticas, preceitua-se a igualdade de oportunidades e não de condições:

No caso da escola, diferenças sociais são transmutadas em diferenças de desempenho e o que passa a ser discutido é se a escola teve equidade ou não, se conseguiu ou não corrigir as “distorções” de origem, e esta discussão tira de foco a questão da própria desigualdade social, base da construção da desigualdade de resultados (FREITAS, 2012a, p. 383).

É essa lógica que justifica a difusão dos resultados de ilhas de excelência no sistema público como modelo a ser alcançado por todas as escolas igualmente. Porém, ignora fatores decisivos como os fatores socioeconômicos relacionados ao público atendido, processos de seleção dos discentes, financiamento, estrutura, entre outros elementos importantes para uma escola.

Como já apresentamos, as políticas de responsabilização dependem da consolidação prévia de um sistema de avaliação em larga escala. No entanto, a meritocracia não trata apenas da avaliação em si, mas do conjunto de argumentos que os justificam e repercutem os seus resultados e legitimam as políticas de responsabilização. E nesse sentido, Freitas (2011) argumenta que a meritocracia é o ingrediente básico do modelo gerencial, pois através dela

[...] se pretende legitimar perante a opinião pública as ações de controle dos profissionais da educação, a forma de gestão e a própria privatização das escolas. Este processo legitima vários interesses sob o manto da objetividade científica das avaliações. Como já vimos, aqui se juntam os objetivos políticos interessados em apresentar resultados aos seus eleitores, com os objetivos das corporações empresariais interessadas em garantir o controle ideológico da educação, e com os interesses da indústria educacional que fatura com a implementação destas estratégias (FREITAS, 2011, p.17).

Assim, a meritocracia e a responsabilização são processos complementares que contribuem para legitimação do interesse em abrir mercado no próprio setor público. No entanto, a legitimação da meritocracia não se dá pela simples divulgação dos resultados dos exames. Shiroma, Garcia e Campos (2011) explicam que o discurso empresarial se apropriou das críticas ao expansionismo do período FHC (1995-2002), que não foi acompanhado da qualidade. Assim, o direito à educação passou a ser uma das palavras-chave projeto do empresariado para o setor, ressaltando que o desafio é assegurar a permanência com qualidade. No entanto, as autoras definem a perspectiva de qualidade em questão:

A grande diferença reside no fato de que a qualidade na perspectiva empresarial agora é reduzida aos resultados de aprendizagem, medidos através dos testes de rendimento e pela avaliação das performances dos estabelecimentos escolares (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 238).

Assim, a reivindicação pela qualidade da educação para todos, na perspectiva do empresariado representa a legitimação de uma concepção específica de qualidade, uma qualidade como desempenho nas avaliações externas (MARTINS, 2008). A concepção de qualidade como resultado contribui para a formação do senso comum, ao induzir a

compreensão de que as avaliações conseguem necessariamente medir a qualidade da educação e, portanto, os indicadores devem ser observados, divulgados no sentido de fiscalizar a garantia do direito de aprender. Disseminada essa compreensão, a análise meritocrática dos resultados produz a legitimidade necessária à criação de políticas de responsabilização para “garantir” o direito das crianças de aprender, para “garantir” que os professores se esforcem para melhorar a qualidade do ensino.

Segundo Lima e Gandin (2012), é importante considerar as estratégias dos reformadores para a formação de um novo senso comum que contribua para legitimar os seus objetivos. Os autores destacam que o discurso reformista apresenta elementos que se conectam com a realidade vivida da população, como no caso da má qualidade da educação pública brasileira. Ou seja, não é um discurso puramente falso, por isso que movimentos como o Todos pela Educação assumem a defesa do direito à educação (que é uma demanda real da população) como plataforma para os seus interesses de classe. Segundo os autores, foi assim que foram legitimadas as reformas neoliberais nos Estados Unidos e no Reino Unido:

Os grupos hegemônicos trataram de reforçar a ideia de que tudo o que é ruim provém do Estado e, logo, do público; enquanto aquilo que é eficiente e de qualidade faz parte do âmbito privado, das empresas e do mercado. Assim, começa a se difundir a noção de que é preciso inserir a lógica do mercado nas instituições públicas para que se obtenha um serviço de qualidade e de sucesso (LIMA; GANDIN, 2012, p. 74).

A atuação de grupos hegemônicos nesse processo de formação para uma nova sociabilidade, uma nova consciência acerca das relações entre público-privado, Estado e sociedade, é o que Neves (2005) conceitua como a nova pedagogia da hegemonia. Esta que está na base das reformas neoliberais e, no campo da educação, a meritocracia se tornou um elemento central na formação de um novo senso comum acerca do público, do direito e da qualidade da educação. O sistema de responsabilização depende necessariamente dessa legitimidade.

Segundo Freitas (2011), um sistema de responsabilização é composto por três elementos básicos: a medição do desempenho dos alunos, o relatório público de desempenho e recompensas ou sanções baseadas no desempenho. Após a avaliação e a divulgação dos dados “os resultados dos processos de avaliação são assumidos como válidos para definir o pagamento por mérito, entendido este como a recompensa por um esforço que levou a conseguir que o aluno aprendesse, atingindo uma meta esperada ou indo além dela”

(FREITAS, 2011, p. 17). Portanto, como processo complementar, a responsabilização decorre da interpretação meritocrática dos resultados das avaliações.

Os processos decorrentes da responsabilização por desempenho perpassam diversos níveis da administração, formando uma cadeia de responsabilização composta por responsáveis e subordinados (da SEE até a escola), mas que concentra nela e, particularmente nos professores, o alvo principal de suas ações. Assim, mesmo existindo metas para todos os níveis da administração, a punição material e/ou simbólica recai de fato no agente implementador direto, o professor, e institucionalmente, sobre a educação pública. Para Freitas (2012), a lógica da responsabilização atua de maneira que desmoraliza a docência e contribui para legitimar a dissolução da educação pública estatal, abrindo caminho para diversos mecanismos de privatização.

Enfim, a privatização é o terceiro pilar da reforma educacional e decorre dos outros dois elementos (FREITAS, 2012b), pois, a partir da perspectiva meritocrática na divulgação dos resultados e da utilização da responsabilização, constroem-se as condições para legitimar a lógica do privado na gestão pública (quase-mercado) ou mesmo a gestão privada do serviço público (parcerias público-privadas).

Portanto, um elemento chave para a reforma gerencial da educação é a formação do senso comum de que o privado detém a eficiência, em contraposição ao Estado, que seria intrinsecamente incompetente e, portanto, dispensável na gestão dos serviços públicos. É nesse ponto que a privatização se materializa e os reformadores atingem a finalidade última do modelo mercadológico, pois já existe o dispositivo institucional (o público não estatal) que permite que as escolas continuem públicas, mas com a gestão privada. Decorre da reforma do Estado à dissolução da fronteira entre o público e o privado, introduzindo novos elementos para o debate acerca da escola pública, que, segundo Freitas (2012b, p. 386),

Continua gratuita para os alunos, mas o Estado transfere para iniciativa privada um pagamento pela sua gestão. Há um ‘contrato de gestão’ entre a iniciativa privada e o governo. Portanto, a bandeira da escola pública tem que ser atualizada: não basta mais a sua defesa, agora temos que defender a escola pública, com gestão pública.

Assim, os novos arranjos institucionais impulsionados pelo movimento de reforma educacional baseado na responsabilização, inserem elementos que aumentam a complexidade para qualquer análise referente à educação e a escola pública. Segundo Peroni (2010), a redefinição das fronteiras entre o público e o privado acontece principalmente

através do público não estatal e do quase-mercado. O primeiro caso ocorre de duas maneiras: ou o público passa a ser de direito privado ou o Estado transfere, mediante parceria, a execução das políticas sociais para instituições do Terceiro Setor. No quase-mercado, a propriedade continua estatal, mas os princípios de gestão inerentes ao mercado é que orientam o setor público.

Sobre o impacto desses novos arranjos institucionais no setor público, Ball (2005) explica que o gerencialismo tem promovido uma reengenharia cultural do setor público mediante a introjeção da cultura da performance como elemento central da profissionalidade. O gerencialismo é visto pelo autor como uma nova forma de poder que visa “destruir os sistemas éticos profissionais que prevaleciam nas escolas, provocando sua substituição por sistemas empresariais e competitivos” (BALL, 2005, p. 544). A performatividade é a tecnologia de gestão pela qual se introduz essa nova forma de poder, ao empregar julgamentos, comparações e mecanismos de controle focados no desempenho do indivíduo e das organizações. Enfim, segundo Ball (2005, p. 544):

A performatividade é alcançada mediante a construção e publicação de informações e indicadores, além de outras realizações e materiais institucionais de caráter promocional, como mecanismos para estimular, julgar e comparar profissionais em termos de resultados: a tendência para nomear, diferenciar e classificar.

O conhecimento dos eixos fundamentais em que se estruturam as reformas educacionais em curso, especialmente as que se pautam pela responsabilização educacional, é imprescindível para uma análise das implicações desses mecanismos na escola pública. Nesse sentido, Hypolito (2011) analisa o impacto do gerencialismo na reorganização da escola e do trabalho docente. Para tanto, recorre a Ball (*apud* HYPOLITO, 2011), argumentando que as reformas gerencialistas induzem a formação de comportamentos correspondentes a três tecnologias da reforma: mercado, gestão e performatividade. E apresenta o perfil comportamental que se pretende formar mediante as três tecnologias:

QUADRO 1. Comportamentos e tecnologias da reforma.

Comportamentos	Mercado	Gestão	Performatividade
Posições de sujeito	Consumidores, produtores e empreendedores.	Gestores/líderes, força de trabalho administrada e equipes.	Sujeito comparável e aterrorizado.
Disciplina	Sobreviver, obter renda e maximizar resultados.	Eficiência, eficácia e cultura corporativa.	Produtividade, objetivos, resultados e comparações.
Valores	Competição e interesses institucionais.	Boas práticas e o que funciona bem.	Valorização do desempenho dos indivíduos e fabricação de desempenho.

Fonte: Ball (*apud* HYPOLITO, 2011)

Segundo Hypolito (2011), essas tecnologias associadas aplicadas ao cotidiano educacional visam à regulação do modo de ser, de pensar, de ensinar, de constituir os espaços coletivos, no sentido de constituir uma representação da educação como mercadoria e não como um bem público. Esta lógica aplicada ao cotidiano escolar implica grandes mudanças na gestão, na organização do trabalho escolar e docente. As condições de trabalho são precarizadas de diversas maneiras, além dos problemas com a infraestrutura física, e crescem as formas contratuais flexíveis, a intensificação do trabalho (tempo, ritmo), aumento de encargos (relatórios, reuniões, instrumentos de controle) entre outras. Uma concepção produtivista é a que pauta as relações de trabalho, cada vez mais submetidas a mecanismos de controle e de instrumentalização do trabalho educativo.

Em síntese, buscamos nesse item situar o Programa de Modernização da Gestão Pública: metas para a educação, como o programa em que foi implantada a política de responsabilização educacional na rede estadual de Pernambuco. Para tanto, apresentamos os principais elementos característicos dos sistemas de responsabilização e como cada um destes foi contemplado nas ações compreendidas no PMGP-ME. Por fim, apresentamos as linhas gerais da perspectiva crítica com que analisaremos no próximo item, as principais políticas do programa e suas possíveis implicações para a educação pública.

3.4 A responsabilização educacional em Pernambuco: possíveis implicações para educação pública

A maior parte desta pesquisa foi direcionada à explicação do contexto macro que originou o movimento de reforma do Estado e, por conseguinte, da educação no Brasil, bem como essas reformas tem sido realizadas em Pernambuco no período que corresponde ao

primeiro governo Campos (2007-2011). Mas o objetivo central do trabalho diz respeito à necessidade de analisar o Programa de Modernização da Gestão Pública-metas para a educação, com o foco na política de responsabilização educacional inaugurada a partir do mesmo. Apresentaremos, neste item, os pormenores da política de responsabilização de Pernambuco e as possíveis implicações dessas políticas para a educação pública com base na literatura analisada. Objetivamos, portanto, contribuir com um olhar prospectivo sobre esta política educacional, apresentando os elementos que a constituem, mas suscitando questões para estudos posteriores.

Como já nos referimos, a política de responsabilização educacional foi lançada a partir no PMGP-ME⁹⁹ em 2008, porém só foi apresentada em detalhes no documento Políticas de responsabilização educacional (PERNAMBUCO, 2012a), que situa a política em quatro eixos básicos: os objetivos educacionais e metas por escola; sistema próprio de avaliação; sistema de incentivos e sistema de monitoramento. Apresentaremos, a seguir, os elementos centrais de cada eixo que norteia a implementação da responsabilização educacional. Ou seja, não se trata da descrição pormenorizada dos elementos da política, mas da identificação da função que cumprem como instrumentos da reforma educacional gerencialista. O destaque de cada elemento foi realizado com base nos estudos de outras experiências que precederam a de Pernambuco e, a partir dos resultados desses estudos, é que projetamos as possíveis implicações das políticas constantes no sistema de responsabilização educacional do estado.

3.4.1 – Objetivos educacionais e metas por escola: o termo de compromisso

O primeiro elemento do sistema de responsabilização foi o estabelecimento de objetivos educacionais e metas por escola (PERNAMBUCO, 2008f; 2012a). Segundo o documento do PMGP-ME, a Secretaria de Educação (SEE) passou a estabelecer “objetivos relacionados às ações que influenciam a aprendizagem (infraestrutura, quadro de pessoal e currículo) e estabeleceu metas individuais para cada escola” (PERNAMBUCO, 2008f, p. 9). As metas por escola e o dimensionamento das responsabilidades da SEE e das escolas estão contidos no instrumento denominado Termo de Compromisso.

O Termo de Compromisso e responsabilidade é um contrato de gestão formulado pela SEE e assinado por todos os gestores escolares, que estabelece indicadores de processo e metas para os indicadores de desempenho a serem alcançados pelas escolas. Os indicadores

⁹⁹ O PMGP-ME tem como eixo central as políticas caracterizadas como um sistema de responsabilização educacional, porém, o documento contém ações diversas como infraestrutura, correção de fluxo entre outras.

de processo referem-se às questões cotidianas, como o cumprimento dos 200 dias letivos, das 800 horas anuais e o desenvolvimento integral do currículo, entre outros.

Porém, o indicador mais relevante e que atua como o catalisador das ações da gestão escolar é o Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE), que foi lançado junto com o PMGP-ME e como aperfeiçoamento do SAEPE, que passou a ser anual. O indicador utiliza a mesma fórmula do IDEB, calculado a partir das taxas de aprovação e dos resultados da avaliação de desempenho em língua portuguesa e em matemática, conforme as matrizes de referência e escalas de proficiência.

As metas são estabelecidas a partir do IDEPE, considerando a média obtida dos dois anos anteriores pela escola e projeta-se a meta esperada para o ano a que se refere o termo, que especifica em números o “esforço da escola” a ser alcançado conforme a tabela abaixo ¹⁰⁰.

QUADRO 2. Metas pactuadas do Termo de compromisso

NÍVEL DE ENSINO	IDEPE efetivamente alcançado em 2010 e 2011	Meta IDEPE - Esperado em 2012	Esforço da Escola
	Média de Língua Portuguesa e Matemática	Média de Língua Portuguesa e Matemática	Média de Língua Portuguesa e Matemática
4ª Série/5º ano do Ensino Fundamental	3,4	4,0	0,6
8ª Série/9º ano do Ensino Fundamental	3,6	4,1	0,5
3º Ano do Ensino Médio	2,8	3,6	0,8

Fonte: Políticas de Responsabilização Educacional –Módulo 12 (PERNAMBUCO, 2012a)

O termo é de fato um contrato de gestão que insere o princípio do quase-mercado na rede estadual, o que para Peroni (2010) se caracteriza pela introdução da lógica do mercado como orientação para o setor público, com base na suposta eficiência inerente do privado em oposição a ineficiência “congenita” do Estado. O documento apresenta como objetivo do termo:

Pactuar ações de melhoria na qualidade do ensino com a Equipe da Direção da Unidade Escolar e por finalidade **garantir os meios para efetivação da Proposta Pedagógica com foco na aprendizagem do estudante**, através do desenvolvimento integral do currículo (PERNAMBUCO, 2012a, p. 42, *grifo nosso*).

¹⁰⁰ Ver o modelo completo do termo de compromisso e responsabilidade nos anexos.

O elementos de quase-mercado não são perceptíveis pela simples apreciação do objetivo do termo, pois o mesmo supõe uma atuação do Estado como provedor das condições para efetivação dos compromissos pactuados. No entanto, as características e opções políticas contidas no mesmo é que o revelam como instrumento de natureza mercadológica e gerencial no setor público. Como já demonstramos, as políticas gerenciais têm como característica o ajuste fiscal e a gestão focada em resultados, ou seja, o modelo da eficiência inerente ao setor produtivo que implica fazer mais com menos. A descentralização, como uma transferência de responsabilidades para os agentes implementadores, mas sem a transferência das condições de implementação (leia-se financiamento), é um processo característico do princípio da eficiência. Ou seja, o Estado, desresponsabiliza-se ao atribuir a responsabilidade direta ao agente ou ente executor direto da política, assumindo assim a condição de mero avaliador e regulador da execução em detrimento da condição de provedor.

Este princípio está claramente presente no termo de compromisso, nas cláusulas dois e três, que tratam justamente das obrigações das partes envolvidas. As obrigações da SEE são apenas quatro, das quais três se referem apenas a condição de avaliador e regulador, tendo apenas o item 2.3, que se refere à promoção das condições básicas de infraestrutura, acesso e o provimento do corpo docente (PERNAMBUCO, 2012a). O caráter de provedor só é referido textualmente em relação à contratação de professores.

Quanto às obrigações da direção escolar, são atribuídos oito itens, que perfazem obrigações distintas: cumprir diretrizes da legislação federal e estadual; desenvolver o projeto político pedagógico e o plano de ação garantindo a gestão democrática; fortalecer órgãos colegiados; implantar matriz curricular garantindo os 200 dias letivos e 800 horas anuais; promover ambiente de aprendizagem e o desenvolvimento profissional do corpo docente; assegurar a inserção de dados no Sistema de Informações Educacionais de Pernambuco (SIEPE¹⁰¹); a atualização do Portal Educação em Rede¹⁰²; e, por fim, o cumprimento de todos os procedimentos e prazos para prestação de contas.

¹⁰¹ O SIEPE é o sistema de informação desenvolvido pela rede estadual, que visa à informatização dos processos administrativos, bem como dos instrumentos de controle e informação da escola. É uma das ferramentas mais incisivas do processo de modernização da gestão, bem como da responsabilização, porém só no final de 2011 foi iniciada sua implantação em toda rede. Portanto ficou de fora do recorte do estudado (2007-2011), mas sua menção é indispensável para análises posteriores. O SIEPE integra atualmente o Portal Educação em Rede, no qual constam as principais políticas da rede e conta com instrumentos de acesso aos alunos e pais. Disponível em: <<http://www.siepe.educacao.pe.gov.br/?dummy=1355134758332>>

¹⁰² O Portal Educação em Rede e o SIEPE constam no termo de compromisso citado, porque se trata do modelo de 2012. No ano de lançamento não existiam ainda esses sistemas.

É notória a desproporcionalidade de obrigações, entre a SEE e as escolas. E mesmo a impertinência de responsabilidades atribuídas à escola apenas, como no caso do item 3.5, que trata de “promover um ambiente de aprendizagem na escola e o desenvolvimento profissional do corpo docente, com o objetivo de elevar a qualidade da educação pública, visando alcançar os indicadores e as metas pactuadas neste Termo” (PERNAMBUCO, 2012a, p. 43). Estas são obrigações que não podem ser pensadas desvinculadas das políticas da rede, sobretudo no que diz respeito ao financiamento, ao plano de carreira dos profissionais e às condições de trabalho. O termo de compromisso não faz nenhuma menção direta no que se refere ao cumprimento, por parte do estado, de suas obrigações como provedor de condições, que são pré-requisitos para o cumprimento de algumas das atribuições destinadas apenas à escola.

Enfim, é importante analisar a presença de dois conceitos fundamentais mencionados por Freitas (2012a): a meritocracia e a responsabilização. No que diz respeito ao primeiro, vê-se a noção de “esforço da escola” constante do quadro de metas a concepção de que a escola é uma mera questão de esforço, como se as condições fossem iguais para todas as escolas apenas porque as metas são calculadas a partir de seus próprios indicadores (PERNAMBUCO, 2012b). Mas o público atendido nas escolas não é o mesmo para todas e os fatores de contexto, sobretudo os socioeconômicos, são componentes fundamentais para discutir os resultados e problematizar a noção de esforço, ou seja, da qualidade como questão de mérito de cada escola (CABRITO, 2009).

Esta perspectiva, que atribui à escola a responsabilidade primordial pelo funcionamento do sistema educacional, tem o caráter de desresponsabilização do Estado e culpabilização dos agentes executores por possíveis fracassos. Essa concepção foi denominada por Fernandes (et.al, 2012) como uma responsabilização descendente, ou seja, o governo responsabiliza os sujeitos como se não tivesse responsabilidade pelo possível fracasso das políticas que engendra. Outro elemento importante é que a responsabilização como via de mão única é anti-sistêmica e denota um caráter contraditório da utilização dessas políticas, ao passo que na cobrança pelos resultados o esforço deve ser das escolas e, portanto, o mérito deveria ser atribuído às mesmas. No entanto, na divulgação dos dados, isto é, na capitalização eleitoral dos resultados, os méritos são creditados às políticas do governo, ou seja, numa dimensão de sistema de ensino.

Dessa maneira, quando existe o fracasso, a culpa é da escola, mas quando os resultados são obtidos, decorrem da política implementada pelo governo. Provoca-se uma conveniente separação discursiva entre governo e escola, que além de desresponsabilizar o

governo, canaliza a culpa de possíveis fracassos para as escolas e professores como se estes fossem autossuficientes. Segundo Freitas (2012a), este viés culpabilizador não é circunstancial, muito pelo contrário, integra o processo de legitimação da privatização que se dá via a desmoralização do magistério e do sistema público de educação.

Por fim, o termo de compromisso foi o principal instrumento de indução à performatividade, ao incidir diretamente sobre o gestor escolar e condicionar a avaliação da escola a uma concepção de qualidade equivalente ao resultado dos indicadores. O termo também menciona em seus itens a mobilização dos gestores a partir dos boletins pedagógicos do SAEPE, o Bônus de Desempenho Educacional e ainda o dever de garantir os percentuais mínimos de participação no SAEPE. Dessa maneira, mesmo existindo a referência direta à gestão democrática, ao funcionamento dos órgãos colegiados e ao cumprimento da proposta pedagógica, fica evidente que o termo em si mesmo induz uma escala de prioridades para a escola, tanto que a política de indução de comportamento – o bônus – se refere apenas aos resultados do SAEPE.

A implementação do sistema de responsabilização de Pernambuco tem como eixo articulador o termo de compromisso, que se conecta com o modelo que a partir de 2009 foi incorporado como política de Estado, de modo que a performance foi elevada ao valor por excelência para avaliação dos serviços públicos, o que tem implicações funestas ao ser aplicado à educação.

3.4.2 – Sistema de monitoramento de indicadores de processos e resultados

O segundo instrumento da política de responsabilização do governo Campos foi o sistema de monitoramento de indicadores de processos e resultados. O sistema foi lançado no PMGP-ME, tendo como fim assegurar o cumprimento dos objetivos da política educacional e alcançar as metas estabelecidas no termo de compromisso de cada unidade escolar (PERNAMBUCO, 20008f). Para tanto dispõe de um conjunto de atividades gerenciais focadas no levantamento de necessidades que consideram interferir na melhoria da aprendizagem dos estudantes, uma equipe técnica e um sistema (SIEPE) que permite a informatização dos processos administrativos, dos instrumentos de controle e das informações da escola.

A operacionalização desse sistema passou a vigorar a em julho de 2008 mediante a contratação de técnicos em gestão educacional e, posteriormente, a realização de concurso

público¹⁰³ para a mesma função. Foram nomeados 1.662 técnicos efetivos no início de 2010 para consolidar a implantação do sistema na rede estadual. A sistemática de monitoramento é oriunda da parceria público-privada entre o governo do estado e o Programa Gestão Nota 10 do Instituto Ayrton Senna (IAS)¹⁰⁴. A metodologia do programa é aplicada numa cadeia de implementação que se estende da Secretaria Executiva de Gestão de Rede aos técnicos que atuam na SEE, nas Gerências Regionais (GREs) e nas escolas, pela qual circula o fluxo de informações do monitoramento (PERNAMBUCO, 2012a).

O sistema tem como objetivo o monitoramento dos indicadores de processo das escolas estaduais, disponibilizando informações que permitam a tomada de decisões nos vários níveis do sistema de ensino e tendo como objetivo maior, a melhoria dos indicadores de resultados. O quadro abaixo resume os indicadores contemplados pelo sistema no contexto das políticas de responsabilização do governo:

QUADRO 3 – Indicadores e sistema de monitoramento da rede estadual de Pernambuco.

SAEPE E FLUXO = IDEPE Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco	Termo de compromisso/escola e GRE METAS DE MELHORIA DO IDEPE POR NÍVEL DE ENSINO
MONITORAMENTO DOS INDICADORES DE PROCESSO 1. Frequência dos estudantes 2. Frequência dos professores 3. Estudantes abaixo da média 4. Aulas previstas X aulas dadas 5. Distorção idade- série 6. Estudantes não-alfabetizados	
BDE – Bônus de Desempenho Educacional Incentivo financeiro proporcional, a partir de 50% do cumprimento da meta e mínimo de permanência de 06 meses. <i>Leis 13.486/2008; 13.696/2008 e o decreto nº 32.300/2008</i>	
SAEPE E FLUXO = IDEPE RESPONSABILIZAÇÃO EDUCACIONAL	

Com essa estrutura, as informações referentes a cada um dos indicadores são monitoradas bimestralmente por unidade de análise (turma, escola, município, GRE e Estado). A avaliação completa do período letivo se dá ao final do ano mediante análise do cumprimento das metas estabelecidas para cada escola (PERNAMBUCO, 2012a). Na dinâmica escolar, ao técnico educacional foi atribuída a função de acompanhar diariamente as atividades desenvolvidas, intervindo, se necessário, para assegurar que as ações da escola estarão em conformidade com o plano de ação e, sobretudo, com o Termo de Compromisso

¹⁰³ Concurso realizado mediante a portaria conjunta SAD/SEE nº 104, de 11/08/2008, exigiu como formação mínima o nível superior, exclusivamente a licenciatura em pedagogia-. Disponível em:< http://www.upenet.com.br/concluido/2008/professor_II_estado_pe_08/PE_professor_II_08.html>

¹⁰⁴ O programa Gestão Nota 10 foi adotado como política pública nas redes estaduais do Maranhão, de Roraima, Pernambuco e Piauí e está presente em 556 municípios de 19 Estados. Disponível em:< http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/programas/programas_gestaonota10.asp>.

(PERNAMBUCO, 2008f). Os dados das escolas são enviados para os técnicos das GREs, que são distribuídos na proporção 1 para cada 10 escolas, e tem como função acompanhar os técnicos das escolas, consolidar¹⁰⁵ os dados recebidos de cada escola, analisá-los e elaborar um plano de intervenção a partir dos problemas diagnosticados e, por fim, acompanhar a execução das atividades de intervenção.

Esse mesmo processo de coleta de informação, análise e intervenção se dá a partir dos técnicos que atuam na Secretaria Executiva de Gestão Escolar (SEGE) em relação às GREs. Portanto, o programa implementa um ciclo de monitoramento que incide, sobremaneira, na atividade-fim (na escola), mas que perpassa toda a hierarquia da SEE visando assegurar o alinhamento das ações das escolas ao termo de compromisso, e mais, ao compromisso em produzir resultados.

O sistema de monitoramento implementado em Pernambuco, conforme mencionamos, não integra os elementos fundamentais para constituição de um sistema de responsabilização (BROOKE, 2006), portanto, é apresentado como uma inovação (PERNAMBUCO, 2012a). No documento de 2012, o sistema é apresentado como tendo a finalidade de realizar o monitoramento constante, visando diagnosticar também a “provisão [pela SEE] das condições necessárias ao alcance das metas” (PERNAMBUCO, 2012a, p.26), dispondo para tanto de educadores de apoio e técnicos educacionais para apoiá-los nas dificuldades nas áreas de gestão, infraestrutura e de pessoal.

Não fica estabelecido no Termo de compromisso, nem tampouco no sistema de monitoramento, como se dá a responsabilidade da SEE no provimento das condições para o alcance das metas. Essa referência ao provimento das condições não consta no documento do PMGP-ME (PERNAMBUCO, 2008f). A única referência encontrada, no sentido de esclarecer o papel da SEE, foi fruto de uma formação continuada¹⁰⁶ sobre a atuação do técnico educacional e o SIASI (PERNAMBUCO, 2009c). Segundo o documento, cabe ao técnico tentar resolver os problemas identificados junto ao diretor. Caso não seja solucionado pelo diretor, deve-se recorrer ao técnico da GRE e assim, sucessivamente até que a instância final é a entrega pelo técnico da SEE de um relatório final consolidado à coordenadora do programa Gestão Nota 10 (PERNAMBUCO, 2009c).

¹⁰⁵ A consolidação se refere ao processo de tratamento das informações recebidas em planilhas para este fim, a partir das quais é possível alimentar o sistema e elaborar o diagnóstico de cada escola. Isso no nível da GRE, pois os técnicos das escolas não tem acesso ao sistema informatizado do Instituto Ayrton Senna, o SIASI.

¹⁰⁶ Formação sobre a Sistemática de acompanhamento da gestão escolar, 2009. GRE Mata Sul Palmares (PERNAMBUCO, 2009c). Ver anexo.

A primeira observação acerca do sistema de monitoramento é que de fato ele agrega um elemento que não é característico das propostas do gerencialismo¹⁰⁷, que é o controle dos processos. As propostas originárias do modelo gerencial mencionam a descentralização como um dos valores importantes, mesmo que tomada na perspectiva da desconcentração, não há um rigoroso controle dos processos como no caso do sistema implementado em Pernambuco.

Cabe ressaltar que, segundo Abrúcio (2007), o gerencialismo não tem um corpo conceitual definido e, portanto, permite a criação de modelos híbridos, porém, o rigoroso controle dos processos vai de encontro a uma das críticas mais frontais do gerencialismo ao modelo burocrático, devido a sua rigorosa definição de funções e procedimentos. Com essa inovação ao modelo gerencial, o sistema de responsabilização de Pernambuco amplifica os instrumentos de controle e indução da cultura da performance em todos os setores da rede estadual, focando além dos resultados, um rigoroso monitoramento dos processos de gestão.

Esses mecanismos de controle e indução da performance implicam na redução de espaço para a gestão democrática, pois a autonomia da escola passa a ser tratada como algo residual (PERONI, 2010). O sistema de monitoramento visa assegurar justamente o funcionamento da escola em conformidade com as diretrizes pactuadas, essas que vão muito além da mera garantia do direito dos alunos, “representado” nos indicadores de processo.

Através desse alinhamento, que tem como instrumento de pressão o termo de compromisso e o monitoramento diário, imputa-se às escolas uma concepção produtivista e, portanto, reducionista de educação. Ou seja, o sistema de monitoramento introduz nas escolas uma pedagogia (neotecnicista) e uma tecnologia de gestão (performatividade) que visa alterar o lastro comum da profissionalidade docente, buscando substituí-la por uma concepção de educação e de profissional meramente instrumental e produtivista.

Segundo Ball (2005), a profissionalidade pré-reforma gerencial é caracterizada por uma relação específica entre o profissional e seu trabalho, ou seja, baseia-se numa reflexão moral sobre o seu fazer. Uma vez que sejam erradicadas as possibilidades de reflexão moral e de diálogo, o profissionalismo é erradicado e substituído por aquilo que o autor chama de pós-profissionalismo. Esse conceito, que emerge no contexto das reformas gerenciais, tem duas características fundamentais,

[...] se reduzem, em última instância, à obediência a regras de forma exógena; e, segundo, eles relegam o profissionalismo a uma forma de desempenho (performance), em que o que conta como prática profissional resume-se a satisfazer julgamentos fixos e impostos a partir de fora. Os

¹⁰⁷ Ver item 1.3.1.

critérios de qualidade ou de boa prática são fechados e completos (BALL, 2005).

A análise do autor acerca da profissionalidade ajuda a explicar o que referimos como imputação de uma pedagogia mediante o controle e o contrato de gestão. Evidências dessa imputação através dos instrumentos de gestão estão presentes na reformulação da matriz curricular em 2011¹⁰⁸ (PERNAMBUCO, 2011). A partir desta, a noção de tempo pedagógico exclui, por exemplo, atividades de formação continuada dos professores, isso porque, a noção de tempo considera apenas a aula como atividade docente, ou seja, como a situação produção (logo, quanto mais aulas, melhor).

Esse entendimento desconsidera a natureza do trabalho docente, o planejamento, o trabalho essencialmente coletivo que precede a aula em si mesma, e consegue imputar uma concepção de pedagogia ao limitar a concepção de tempo, condicionando fortemente os espaços de diálogo, formação e planejamento, que passam a ser tomados como ação discricionária, ou seja, de descumprimento da norma referente aos dias letivos¹⁰⁹. Vemos, portanto, uma subordinação do pedagógico à concepção produtivista de educação.

Na cultura do desempenho constantemente tanto a agenda do professor como a do aluno, no que diz respeito ao processo de ensino-aprendizagem, têm que ser abandonadas em função daquilo que foi definido pelas autoridades educacionais como indicadores de bom desempenho (SANTOS, 2004, p. 1153).

Nesse contexto, todos os elementos da gestão vão sendo canalizados para a produção de resultados, que segundo a premissa gerencial, passa a ser a finalidade da educação, por estabelecer uma relação imediata entre o resultado (indicador) e a noção de qualidade da educação. Segundo essa perspectiva, calcada nos marcos epistemológicos do positivismo (DIAS SOBRINHO, 2003), as prioridades da educação vão sendo reduzidas ao mensurável.

¹⁰⁸ A matriz curricular foi publicada mediante a Instrução normativa, nº 02/2011, Diário Oficial, 29.01.2011 Disponível em : <http://www.siepe.educacao.pe.gov.br/WebModuleSme/itemMenuPaginaConteudoUsuarioAction.do?actionType=mostrar&idPaginaItemMenuConteudo=5933>

¹⁰⁹ Um dado empírico importante a ser mencionado é que nos calendários da rede estadual são estabelecidos os momentos para planejamento formação continuada/planejamento. No calendário de 2012 foram previstos apenas quatro encontros durante o ano. Tendo em vista que o rigoroso preenchimento dos dias letivos, com a referida concepção de tempo como aula, não permite a realização em outros momentos e ainda que a maioria dos professores tem dois vínculos, os encontros para atividades colaborativas ficam limitados estruturalmente. O que não é um problema para a concepção neotecnista, baseada no aulismo e no saber cumulativo.

Segundo Peroni (2010), os programas propostos pelo Instituto Ayrton Senna tem como fundamento a lógica gerencial com um forte viés tecnicista e produtivista, por meio dos seus testes e técnicas oriundas do setor privado e baseadas numa concepção de qualidade que não explicita em seus documentos. Compreendemos que o sistema de monitoramento se constitui como uma tecnologia para o incremento da performance no setor público e, para tanto, transpõe a lógica que preside as relações de produção do setor produtivo para o setor educacional.

A noção de produtividade aplicada à educação ancora-se num modelo causal que tem o sistema de avaliação, ou mais precisamente, o indicador de desempenho, como sendo o produto tangível da educação e, portanto, o elemento justificador de todo aparato construído para garanti-lo como sendo o produto do setor educacional. Para Lima (1997), essas relações constituem o que ele classifica como paradigma da educação contábil, no qual,

As escolas, os ensinamentos e as aprendizagens são abordados como elementos objetiváveis, quantificáveis e mensuráveis, via processos avaliativos validados, fiáveis e fidedignos, procurando esbater imperfeições e subjetividades. Os objetivos educativos são revalorizados e voltam a reinar, porque numa lógica de racionalidade *a priori*, de tipo econômico, as aprendizagens só podem resultar de uma definição prévia de objetivos, à maneira Bloomiana, e é exatamente a relação entre objetivos e resultados que se pretende avaliar. (LIMA, 1997, p. 56)

Em um sistema de educação pautado pelo referencial exposto por Lima (1997), os profissionais da educação ficam relegados à condição de pós-profissionais, conforme a definição de Ball (2005). Segundo Hypolito, Vieira e Pizzi (2009), ficam submetidos ao fenômeno da intensificação e desprofissionalização docente, que decorrem de dois processos articulados que implicam no controle político e técnico da educação,

De um lado, a regulação cada vez mais direta da escola pelo mercado capitalista, vinculando os fins educativos aos desígnios do mercado, e, de outro, a submissão e o controle dos meios e procedimentos a partir dos quais o trabalho docente se realiza, através das definições do quê e de como o conhecimento escolar deve ser ensinado (HYPOLITO, VIEIRA; PIZZI, 2009, p. 108).

Enfim, nesse contexto descrito por Lima (1997), como uma apoteose ideológica do privado, a desprofissionalização docente desponta como fruto de um esvaziamento da reflexão acerca das finalidades da educação e do próprio fazer educativo, que estando

relegado à primazia da razão instrumental (BALL, 2005), pode ser concebida como uma mercadoria como qualquer outra.

3.4.3 – O sistema próprio de avaliação: o SAEPE

O sistema de avaliação da educação de Pernambuco (SAEPE) teve sua primeira realização no ano 2000 e, em seguida, em 2005. Em 2008, a partir do PMGP-ME, foi lançada a reformulação do SAEPE, que passou a ser anual e a utilizar a mesma metodologia do Sistema Nacional de Educação Básica (SAEB), baseada na teoria da resposta ao item e às escalas de proficiência, permitindo assim a comparabilidade entre Estados e entre as próprias escolas.

O SAEPE, em 2005, foi realizado mediante convênio com a Universidade de Pernambuco (UPE) e com a cooperação técnica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). A prova foi realizada em junto com a Prova Brasil, visando complementar o seu caráter amostral, ampliando a base de dados com o SAEPE, ampliando a avaliação para as escolas, séries e turmas não contempladas pela Prova Brasil (GREMAUD, 2009).

A partir de 2008, foi iniciado um convênio com a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), através do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAED). Com o convênio, o termo de cooperação técnica com o INEP foi mantido para preservar a comparabilidade, bem como a parceria com a UNDIME/PE, que possibilitou a aplicação do exame em todos os municípios.

A partir do convênio com o CAED, foram desenvolvidos diversos recursos de difusão e apropriação dos resultados. Segundo Gremaud (2009), as principais modificações realizadas foram a realização anual da prova e a entrega dos resultados às escolas no mês de maio, possibilitando a implementação de projeto pedagógico destinado a melhorar o desempenho dos estudantes. Busca, ainda, fomentar a apresentação mais pedagógica dos resultados e, para tanto, foram desenvolvidos diversos instrumentos de difusão, como os boletins pedagógicos, a divulgação dos resultados em portal na internet, em cds e mediante um curso de apropriação e utilização dos resultados.

Gremaud (2009) justifica o posicionamento do CAED em relação às duas visões extremas em relação às avaliações e argumenta que, por um lado a avaliação não é inimiga da complexidade, pois, dizem respeito às operações básicas sem as quais não há complexidade. E

por outro, que a avaliação em larga escala não é um congresso de estatísticos, e que apesar de possibilitarem a formação de rankings e práticas de accountability,

Elas não foram imaginadas para isso. Bem ao contrário, o objetivo é mostrar as disparidades regionais, as diferenças entre as redes e as escolas, para que essas possam conhecer **em que posição se encontram diante de um conjunto de saberes mínimos**, exigidos pela sociedade, e para que possam movimentar-se com maior segurança em busca de qualidade (GREMAUD, 2009, p. 81, grifo nosso)

Gremaud (2009), que tem um argumento legitimador da perspectiva adotada pelo CAED, no caso específico quanto ao curso de apropriação e utilização dos resultados, traz contribuições importantes que rompem com as barreiras do produtivismo, no tocante à explicação da natureza dos testes. Ele revela um dado importante que vai de encontro à perspectiva de qualidade como resultado, que é justamente esclarecer que os testes se referem aos saberes mínimos e, portanto, não pretendem contemplar a complexidade do processo educacional. Para Cabrito (2009), o problema não reside nas avaliações, pois, avaliar a qualidade da educação é indispensável, o problema reside, sobretudo, no destino que se dá a esta avaliação e mais ainda às razões por detrás dessa utilização.

Sobre isto que Ravitch (2011) denuncia a apropriação ideológica dos testes como justificativa para reformas de cunho mercadológico nos Estados Unidos e corrobora com o argumento de Cabrito (2009), de que o problema não reside no teste em si, mas no uso ideológico e deturpado para questões que escapam às possibilidades dos testes. Por isso, Ravitch (2011, p. 147) destaca que:

especialistas em testagem frequentemente relembram os administradores de escolas que os escores padronizados de teses não deveriam ser usados isoladamente para tomar decisões importantes sobre estudantes, mas apenas em conjunto com outras avaliações de performance estudantil, como as notas, participação em aula, temas de casa e as recomendações dos professores.

A observação da autora demonstra a necessidade de distinguir entre medir e avaliar. Essa distinção é comum no campo da pedagogia, mas é completamente ignorada pelos arautos do gerencialismo, como o Todos pela Educação, que difunde uma compreensão de que o resultado basta para atestar a qualidade da educação. Segundo Santos (2002, p.84), “medir e avaliar são coisas distintas. Para medir é necessário apenas que haja uma grandeza contínua;

para avaliar são necessários outros indicadores.” Nesse mesmo sentido, o movimento de professores que subscrevem a Carta de Campinas¹¹⁰, na qual afirmam categoricamente que:

Faz parte do senso comum entender a avaliação como sinônimo de medida ou prova, tendo unção de classificação. [...] Testes ou provas não são a avaliação de fato, mas apenas instrumentos para ela. Talvez essa distinção tão importante não tenha ficado clara para todos os setores da população interessados na questão educacional. Preocupa-nos que no cotidiano das salas de aula e das escolas, tal função classificatória e, portanto, seletiva e excludente, venha retomando um lugar de destaque, impulsionado pela aplicação dos exames de larga escala utilizados para avaliação externa das redes e escolas, em detrimento das funções diagnóstica e formativa, estas sim, avaliações para aprendizagem (FERNANDES, et.al, 2012, p. 1).

Nessa perspectiva, vêm ganhando força os estudos de oposição da utilização dos testes como sendo um processo de avaliação. E, sobretudo, como instrumentos de justificação meritocrática para iniciativas de responsabilização educacional e dos diversos mecanismos de privatização da educação pública. A perspectiva crítica da noção de qualidade como resultado, advogada pelo TPE, defende que os testes em larga escala estabelecem como excelência a média 6,0 do IDEB, ou seja, nas competências básicas em português e matemática. Segundo Moretti (2006), a educação conforme a pedagogia das competências objetiva

[...] a formação de força de trabalho adaptada a uma realidade de instabilidade social e econômica, o que demanda competências com a capacidade de assimilar mudanças, autonomia e o respeito às diferenças [...] o foco dessa educação é o indivíduo adaptável a uma realidade dada como sendo a única possível. Nesse modelo educacional, não há espaço para o questionamento da primazia da competência individual em prol de projetos políticos e prática pedagógicas não-alienantes (MORETTI, 2006, p. 187-188)

A formação do homem histórico não tem espaço no projeto de escola voltada à formação de capital humano, pois este elege o saber elementar e instrumental como patamar de excelência a ser alcançado pelas classes trabalhadoras. Com relação ao SAEPE, Gremaud (2009) confirma que é o conhecimento básico que é avaliado, de maneira que a meta de

¹¹⁰ Os pesquisadores brasileiros reunidos no SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS ocorrido entre os dias 16 e 18 de agosto de 2011 na Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP – produziram um abaixo assinado, trazendo ao público suas preocupações com o presente momento educacional brasileiro, no tocante às políticas públicas de responsabilização, meritocracia e privatização em curso (FERNANDES, et al, 2012). Disponível em:< <http://www.cedes.unicamp.br/CartadeCampinas.pdf>>

alcançar a média 6,0 (padrão OCDE) é a busca pela excelência dos rudimentos necessários ao mercado. Ou seja, o projeto de educação que toma os resultados dos testes como único parâmetro de avaliação das escolas, dissimula a complexidade do fenômeno educativo ao ignorar (convenientemente) fatores de contexto como as desigualdades sociais e econômicas que tem implicação direta sobre as possibilidades de sucesso dos alunos avaliados (CABRITO, 2009).

A conveniência dessa dissimulação se deve à ideologia meritocrática e privatista. Segundo Cabrito (2009), se considerados os fatores socioeconômicos, fica evidente que as melhores escolas são geralmente as que concentram os alunos com melhores condições de sucesso.

Se formos analisar que escolas públicas ocupam que lugares, as melhores posições são ocupadas pelas escolas relativamente às quais se construíram melhores expectativas, tendo em atenção a sua localização, o corpo docente, a origem social média dos seus alunos, a sua idade e tradição. São, genericamente, os antigos liceus e, de preferência, servindo de bacia receptora de jovens de estratos sociais menos fragilizados (CABRITO, 2009, p. 197)

Considerando os fatores expostos pelo autor, a excelência das escolas que lideram os rankings ficaria relativizada e os argumentos meritocráticos perdem sua força ideológica de naturalizar as desigualdades como diferença de esforço ou talento. É diante disto que Cabrito (2009) conclui que devem ser considerados outros indicadores para avaliação das escolas, ter sentido e ajudar de fato na garantia do direito à educação. Isto porque as condições de acesso à qualidade da educação não são iguais, pelo contrário, tem-se no modelo neoliberal um sistema de distribuição desigual e diferenciado (KUENZER, 2007). Ou seja, a educação é garantida a todos, mas nem todos têm a mesma educação, nem as mesmas condições, e nisso os sistemas de responsabilização cumprem relevante papel de justificar a segregação das escolas com baixo desempenho. Portanto, a comparação entre escolas e, sobretudo os rankings, devem ser criticizados como analisa Cabrito (2009).

Comparar a qualidade em educação proporcionada pelas diferentes escolas, a partir de critérios que não consideram fatores contextuais, revela má-fé do avaliador e serve para no mínimo, reproduzir as diferenças e assimetrias entre governantes e governados, entre ricos e pobres, entre burgueses e operários, de forma intencional (p. 197).

Enfim, autores críticos das políticas de responsabilização como Ravitch (2011) e Cabrito (2009), convergem para a conclusão de que o problema não se encontra na avaliação da qualidade da educação, mas no processo utilizado e, sobretudo no destino dado a essa

avaliação, e as razões subjacentes a esses destinos. E ressaltam a função diagnóstica e formativa dos testes, que podem ser utilizados para promover a autocrítica, o replanejamento das escolas, enfim, para que cada instituição encontre o seu caminho mediante as suas condições peculiares e, nesse sentido, a avaliação cumpre um papel indispensável para a qualidade da educação.

3.4.4 - Sistema de incentivos: o bônus de desempenho educacional (BDE)

O governo de Pernambuco institui em 2008, mediante lei específica¹¹¹, o Bônus de Desempenho Educacional (BDE), é o instrumento de remuneração por mérito que compõe o sistema de responsabilização da rede estadual de Pernambuco, o qual se inseriu entre os poucos estados que dispõe dessas políticas. A lei 13.486 estabelece um fundo equivalente a uma folha de vencimento da rede estadual, que é distribuído entre os servidores das escolas e GREs que alcançaram as suas metas. A partir de 2010, o sistema inovou ao incorporar as gerências regionais.

O bônus é coletivo, no entanto, o percentual mínimo da meta pactuada a ser atingido para recebimento é o de 50%, que corresponderá ,necessariamente, ao percentual do bônus a ser recebido, ou seja, “a escola que alcançar 50% da meta estipulada receberá metade do bônus; e a partir daí, o valor será proporcional ao percentual atingido da meta” (PERNAMBUCO, 2008d, s.p).

Associado ao BDE está o projeto aprender mais, que dispõe de apoio pedagógico para as escolas que não foram contempladas com o bônus. O projeto aprender mais objetiva “assegurar e ampliar as aprendizagens relativas aos conteúdos curriculares de Língua Portuguesa e Matemática, na inter-relação com as outras áreas de conhecimento, considerando que esses componentes são estruturados para o desenvolvimento dos demais conteúdos” (PERNAMBUCO, 2009, p. 4). O público atendido são todos os estudantes dos 4^a/5^o e 8^a/9^o séries/anos do ensino fundamental e do 3^o do ensino médio. De fato, o projeto diz respeito ao reforço em língua portuguesa e matemática durante o período de 6 meses consecutivos no contra turno ou em jornada ampliada.

No contexto do sistema de responsabilização essa é a iniciativa, por excelência, da responsabilização educacional, embora não haja punições concretas, apenas simbólicas, o

¹¹¹ A lei 13.486 de 1 de julho de 2008 Institui o Bônus de Desempenho Educacional no Estado de Pernambuco (PERNAMBUCO, 2008e).

modelo pernambucano é classificado como de alto impacto (*high stake*), porque há um grande investimento nesse sentido, um estímulo concreto que induz comportamentos relativos ao objetivo da política. Diferentemente, são as políticas de baixo impacto (*low stake*) que geralmente se restringem à divulgação dos resultados das escolas através de portais, boletins, enfim, tem ação indireta em relação aos sujeitos e permite um olhar diagnóstico dos resultados.

O bônus está diretamente articulado com os demais instrumentos da política já citados, o termo funciona como catalisador das ações e mecanismos prioritários de pressão sobre os gestores através das metas e obrigações pactuadas, enquanto que o sistema de monitoramento incide diretamente na escola, induzindo a cultura da performance e o alinhamento ao termo de compromisso.

O sistema de avaliação é o lastro de todos os outros, pois fornece os padrões de desempenho, o indicador (IDEPE) e ainda subsidia as escolas e a comunidade com materiais informativos e formativos acerca dos resultados das escolas. Por fim, o BDE estabelece consequências para a lógica do esforço, disponibilizando compensações pecuniárias às escolas que alcançarem as metas. Portanto, é o estímulo positivo que objetiva introduzir a cultura da performance mediante as compensações, tendo um viés de provocar consenso, diferente do que ocorre com o monitoramento que atua como uma fiscalização constante.

O modelo causal da responsabilização aplicada à educação funciona da seguinte forma:

Se os membros profissionais da comunidade escolar podem ser considerados responsáveis pela qualidade da experiência educativa sob seu controle direto, e se os resultados dessa experiência **podem ser medidos objetivamente, então a avaliação do desempenho do aluno pode se tornar parte de um sistema de responsabilização** que visa estimular a melhoria mediante a divulgação dos resultados da escola (BROOKE, 2006, p. 398).

Contudo, na literatura avaliada, encontramos sérias críticas e implicações desse argumento. Reiteramos, portanto, que o eixo central da justificação do gerencialismo depende fundamentalmente da legitimação do indicador e do processo de avaliação. Ou seja, depende de uma reificação do indicador e dos testes, inclusive para justificar questões que a rigor não podem ser deduzidas a partir dos mesmos. Nesse sentido que é se inserem as políticas de responsabilização, que suscitam o questionamento: o que avalia a avaliação? O que de fato pode ser medido pelos testes? Segundo Santos, “não há como separar o que o aluno aprendeu e está aprendendo sob a responsabilidade da escola. Aí está o busílis do problema: se a prova não mede a aprendizagem escolar, como tentar avaliar a qualidade de ensino pelos seus

resultados?” (2002, p. 93). Ou seja, não se pode precisar mediante um teste o quanto de conhecimento o aluno aprendeu em decorrência do trabalho de uma dada escola. Ele pode ter aprendido estudando sozinho, ou ter tido suporte familiar, ou mesmo uma base escolar de qualidade, enfim, se não é possível distinguir, como atribuir responsabilidades?

Reflexões dessa natureza atingem o ponto crucial sob o qual são estruturadas as políticas de responsabilização. Apontaremos então, a partir de alguns questionamentos, os limites das avaliações, demonstrando que o julgamento da responsabilização se dá sob premissas falsas. Tendo em vista a observação de Ravitch (2011), acerca das limitações dos testes, é importante questionar quem pode ser responsabilizado pelo aprendizado ou não do aluno? Um fator primordial para se discutir é o seguinte: as escolas, ou mais ainda, o professor detém todos os fatores que implicam para a aprendizagem? Cabrito (2009, p. 185) explica que,

A verdade é que o êxito do professor depende não só dele, das capacidades que consegue mobilizar (comunicação, criatividade, desafio, empatia etc.), mas também, e muito naturalmente, do contexto em que se insere. De facto, o desempenho do professor depende das características económicas, sociais e culturais dos alunos, das escolas e do meio envolvente.

Além dos fatores contextuais expostos por Cabrito (2009), mesmo que detivessem esses outros elementos, restaria um obstáculo ignorado nos discursos da responsabilização: é que o aluno também é sujeito do processo de aprendizagem. O que, segundo Paro (2011), torna a natureza do trabalho docente totalmente avessa a do trabalho produtivo. O autor explica que o estímulo do trabalhador comum na produção do bem a que se destina é justamente o salário, não obstante exista uma identificação emocional com o que faz, essa identificação é dispensável. Isto porque, “sua motivação é extrínseca à atividade produtiva. Seu objeto de trabalho “reage” passivamente a sua ação sobre ele, “permitindo-se” transformar no produto desejado” (PARO, 2011, p. 164). Nesse caso, a motivação do trabalhador é o montante do seu salário apenas, em ocasião de uma promessa de remuneração por produtividade, ele realmente depende apenas do seu esforço para aumentar a produção.

Porém, essa compreensão de estímulo à produção aplicada à educação, remete a uma concepção mecanicista do fenômeno educativo e um esforço em transpor o *ethos* da produção material para o campo da educação, que tem uma base completamente distinta, essencialmente subjetiva (PARO, 2011). Portanto, o educador deve ter uma motivação intrínseca para ensinar, pois o objeto do seu trabalho tem vontade, o aluno só aprende se quiser e o trabalho do professor envolve a relação de levar o aluno a querer aprender e, para tanto, é necessário um motivo intrínseco para realização do ofício. Não obstante seja

indispensável a motivação extrínseca, ela não é suficiente, e propor a remuneração por produtividade para o docente é violar a própria natureza do fenômeno educativo e cobrar do sujeito algo que depende da outra parte também, pois não há um objeto de trabalho passivo.

Segundo Paro (2011), a remuneração por mérito se configura como,

uma medida totalmente descabida, cuja justificativa só pode se abrigar em mentes totalmente desprovidas de um mínimo de familiaridade com a real condição da atividade pedagógica. Para o professor, diferentemente do trabalhador comum, a atividade que desenvolve não tem (não deve ter) por motivo apenas o salário. Portanto, para o bom êxito do trabalho pedagógico, o salário não pode ser uma simples compensação pelo trabalho (forçado) como acontece com todo capitalista. Em vez disso a remuneração justa do trabalho do professor é um dos requisitos necessários para que ele tenha condições objetivas adequadas à realização da atividade que ele tem por incumbência desenvolver (2011, p. 166).

O autor analisa ainda que pretensão de aumentar os indicadores via remuneração pecuniária denota a concepção de que os profissionais são descompromissados, assim como, que a remuneração do profissional não é suficiente para lhe garantir condições mínimas de trabalho. Enfim, a concepção de que se pode atribuir o sucesso ou o fracasso nas avaliações tão somente aos professores ou as escolas é falsa. E é sob esta premissa falsa que as políticas de responsabilização tem se embasado para tomar decisões de alto impacto. São construídos juízos de valor com base em situações que evadem as possibilidades dos testes, como se o conhecimento fosse perfeitamente mensurável, como ressalta Ravitch (2011, p. 174):

O problema com o uso dos testes para tomar decisões importantes sobre as vidas das pessoas é que os testes padronizados não são instrumentos precisos. Infelizmente, a maior parte dos políticos não percebe isso, e tampouco o público geral. O público pensa que os testes possuem validade científica, como um termômetro ou um barômetro, e que eles são objetivos, não sendo enviesados por um juízo humano falível.

A tomada de decisões de alto impacto com base em avaliações de larga escala já dispõe de literatura sobre o assunto que põe em xeque não apenas as suas finalidades, mas o que dizem ser o objetivo principal: produzir resultados. Por fim, apresentaremos um breve legado das políticas de responsabilização com base na literatura consultada e as principais implicações para a educação pública.

Vegas e Umansky (2005) fizeram um balanço das reformas baseadas em incentivos na América Latina objetivando apontar lições e consequências das reformas. Merecem destaque três questões postas pelos autores. Primeiro, o reconhecimento de que as

pontuações dos alunos nas avaliações constituem uma medida inadequada para julgar a qualidade dos docentes, embora insistam nessa concepção justificando que,

Dada la ausencia de una mejor comprensión de los factores que dan cuenta de un buen maestro y dada la insuficiencia de datos sistemáticos y comparables con respecto al aprendizaje de los alumnos, las evaluaciones nacionales constituyen nuestra mejor opción para arrojar luces sobre la calidad de la enseñanza y el aprendizaje (VEGAS; UMANSKY, 2005, p. 11).

Apesar de reconhecer as limitações dos testes para embasar as consequências, inclusive punitivas, os autores insistem nessa solução, na falta de outra. Segundo, admitem que é preciso evitar as respostas comportamentais decorrentes dos incentivos, pois podem prejudicar a aprendizagem, como: provocar os erros, discriminar os alunos mais fracos e limitar o currículo às disciplinas avaliadas (VEGAS; UMANSKY, 2005). E terceiro, ressalta a importância da ampliação das pesquisas sobre os impactos das políticas, possibilitando o aprendizado mediante o compartilhamento de experiências.

Enfim, o relatório da pesquisa de Vegas e Umansky (2005), patrocinada pelo Banco Mundial, atestam três elementos que compõem o centro da crítica à responsabilização educacional: a medida utilizada para julgar os professores é sabidamente incorreta, mas amplamente utilizada e difundida; a remuneração por mérito induz a práticas de burla do sistema, que provocam graves prejuízos aos alunos, como o estreitamento curricular; e por fim, admitem que a responsabilização é uma política experimental, que gera grandes consequências para os profissionais e escolas, sem contudo, ter considerável comprovação empírica de suas proposições.

Brooke (2008) analisou o estudo do caso brasileiro buscando responder se o Brasil acompanhara a expansão da responsabilização na América Latina, bem como as resistências e os efeitos benéficos. Para tanto, estudou as experiências de alto impacto nas redes estaduais de educação do Rio de Janeiro, São Paulo, Ceará e da rede municipal de Sobral-CE, e as de baixo impacto em Belo Horizonte-MG e no Paraná. Ao final da análise constatou que, metade dos exemplos analisados foi extintos após dois ou quatro anos de existência. Por fim, apesar de não ter encontrado evidências objetivas de mudanças, supôs ser mais provável a aceitação das políticas de baixo impacto, tendo em vista as resistências sofridas pelas demais experiências.

O autor apontou algumas razões para compreender a incipiência dos resultados das políticas de responsabilização no Brasil em 2008. Destaca que não há exemplos de

responsabilização punitiva no Brasil no período analisado e o simplismo de alguns programas quanto às mudanças de desempenho dos alunos. A oposição reativa e preventiva dos sindicatos, destacando o caso de Minas Gerais, onde na lei que cria o sistema mineiro de avaliação foi estabelecido um artigo que proíbe o uso dos resultados para fins de classificação, vedando assim um mecanismo fundamental da responsabilização. Mencionou ainda o precário desenho inicial das políticas e a reduzido nível de consciência em relação à qualidade da educação pública e a falta de apoio popular. Por fim, o autor admite deficiências das políticas de responsabilização, mas reafirma a convicção quanto à necessidade das mesmas,

Conquanto muitas das críticas referentes às deficiências técnicas dos sistemas de responsabilização existentes parecem justificadas, **é cedo para descartar as políticas por inapropriadas ou ineficazes**. No Brasil, fontes legítimas de pressão pelo melhoramento de resultados escolares, sejam essas fontes os pais, os alunos, ou os próprios professores, são quase inexistentes. Sem essas fontes primárias de pressão para o melhoramento (BROOKE, 2008, p. 107, *grifo nosso*).

Os dois estudos citados tem em comum a tolerância com os insucessos, assim como denotam a convicção quanto aos princípios, de maneira que os problemas são creditados ao desenho da política e não aos seus fundamentos. Na mesma perspectiva de legitimação, se apresenta em Pontual (2009), que avaliou as experiências com remuneração variável de profissionais da educação pública em estados brasileiros e em dois experimentos realizados no Quênia e na Índia. O estudo parte do princípio de que essas políticas trazem benefícios mensuráveis à qualidade da educação, tendo como parâmetro a reforma norte-americana.

Pontual (2009) apresenta o panorama da remuneração variável nos experimentos realizados no Quênia e em Andhra Pradesh, na Índia. No caso do Quênia, a autora afirma não ter “evidências definitivas sobre a efetividade da adoção do bônus por desempenho na melhoria da qualidade do ensino” (PONTUAL, 2009, p. 19). No caso indiano, o impacto foi considerado positivo. No caso brasileiro, a experiência do Rio de Janeiro, realizada entre os anos 2000 e 2007, “não gerou as melhoras significativas e observáveis no desempenho dos alunos da rede estadual do Rio de Janeiro nas avaliações externas nacionais” (PONTUAL, 2009, p. 26)

Quanto aos demais casos estudados, as experiências recentes ainda demandam avaliações de impacto, como a do Banco Mundial, que segundo a autora, tem acompanhado as experiências de Pernambuco e São Paulo. Pontual (2009) afirma que as experiências precisam ser cuidadosamente avaliadas para que a política possa ser aprimorada “minimizando o

desgaste do servidor afetado, do órgão gestor e do governante eleito, para gerar a melhoria esperada no desempenho de todos os alunos” (PONTUAL, 2009, p. 32). Ou seja, são experimentos que visam estabilizar e legitimar tais políticas que no Brasil, a experiência com mais tempo, foi um fracasso em termos políticos, bem como de resultados.

Assim, como os demais estudos citados, Pontual (2009) apresenta indicações para orientar o desenho das políticas em quatro pontos: Abranger o maior número de professores possível; que o professor reflita sobre a sua contribuição para o alcance do objetivo; que a medida de desempenho seja compreendida e vista como justa; e por fim, que o bônus seja substancial o suficiente para justificar a mobilização. Por fim, a autora apresenta as consequências negativas da política, que devem ser consideradas nas avaliações: redução da colaboração entre professores; desmotivação dos professores; exclusão dos piores alunos; manipulação dos dados e resultados; desvio do foco pedagógico da escola apenas para as matérias testadas; e excesso de foco em estratégias para obter sucesso nos testes (PONTUAL, 2009).

Apesar de todos esses percalços, a autora defende que as políticas de remuneração por desempenho tem um potencial positivo promissor e, portanto, que não devem ser descartadas, e sim, elaboradas em conformidades com os desafios de cada realidade. Ou seja, os resultados positivos da remuneração por desempenho não se apresentaram realmente convincentes. Em contrapartida, as resistências e consequências negativas foram destacadas.

No mesmo sentido de legitimação dos experimentos com a responsabilização, Ferraz (2009), concluiu que os elementos fundamentais para o funcionamento da remuneração por mérito são: a transparência e credibilidade do sistema, e segundo, os sujeitos devem estar seguros de que sua compensação estará garantida. Alterações no sistema podem comprometê-lo (FERRAZ, 2012 p. 51):

Avaliações futuras irão nos responder se esses programas funcionam e quais serão seus efeitos sobre a qualidade da educação nas escolas de São Paulo e de Pernambuco. Até lá, nos resta torcer para que outros estados também introduzam inovações nos seus sistemas educacionais que busquem a melhoria da qualidade educacional que o Brasil tanto precisa.

Enfim, perfizemos estudos na perspectiva da legitimação das políticas de remuneração por mérito, com referências entre 2005 e 2012, ou seja, nesse intervalo de sete anos as políticas ainda são apresentadas como experimentos. A citação acima é emblemática. Nesse sentido, Ferraz (2009) compara duas iniciativas embrionárias, da São Paulo e de

Pernambuco, mas, deseja que outros sistemas busquem uma qualidade que ainda não se tem evidência que vai ser encontrada. Desse modo, o ponto comum entre os estudos é o que caracterizam as políticas como experimentos e, inclusive, evidenciam o cientificismo no uso dos testes para responsabilizar os docentes. Apesar da inconsistência dessas políticas, todos dependem da continuidade das mesmas, que continuam sendo implementadas e difundidas pelos reformadores empresariais no Brasil e no Mundo.

Portanto, estão praticando uma política pública que implica em alto investimento e grandes consequências sem notável evidência empírica de sucesso. Para Freitas (2012b, p. 386), isso “caracteriza violação da ética já que não se devem fazer experimentos sociais com ideias pouco consolidadas pela evidência empírica disponível. A avaliação mexe com a vida de alunos, professores, pais e gestores”.

No entanto, além do experimentalismo, essas políticas vem sendo objeto de diversos estudos que atestam fraudes em casos divulgados como vitrines da responsabilização, como Nova York¹¹² e Atlanta. No primeiro caso, o superintendente John Klein deixou o cargo ao ser descoberto que resultados das escolas foram inflados. No segundo, a superintendente Bervely Hall foi demitida devido a uma investigação que comprovou fraude em 58 escolas de Atlanta (FREITAS, 2011b). Freitas (2011a) explica que a corrupção é uma reação psicossocial dos próprios informantes que incidem sobre a construção do indicador. Outra explicação foi dada a partir do princípio de Campbell, isto é, “quanto mais um indicador social quantitativo é utilizado para fins sociais de tomada de decisão, mais sujeito ele estará à pressão de corrupção e mais apto ele estará para distorcer e corromper os processos que pretende monitorar” (*apud*, FREITAS, 2011a).

Conforme o princípio de Campbell, a corrupção decorre da supervalorização dos indicadores, que são justamente eixo central das políticas de responsabilização de alto impacto. Corroborando com esse princípio, Ravitch (2011) descreve como estas políticas contribuem para a ocorrência de fraudes:

Quando os testes são o método primário de avaliação e responsabilização, todos se sentem pressionados a elevar os escores, por bem ou por mal. Alguns irão trapacear para obter uma recompensa ou evitar a humilhação. As escolas podem manipular quem faz o teste e quem não faz; os funcionários distritais e estaduais podem modificar a forma de pontuar o teste. Distritos e Estados podem requerer uma intensa preparação para o teste que espelhe os testes estaduais atuais e se aproxime muito de uma trapaça institucionalizada. Quaisquer ganhos nos escores de testes que sejam o

¹¹² A reforma educacional da cidade de Nova York é citada como parâmetro para Pernambuco em referências recentes e até em documento específico sobre a experiência de do estado com o modelo Charter.

resultado apenas de incentivos não significam nada, pois os ganhos que são comprados com o dinheiro são fugazes e nada têm a ver com a verdadeira educação (RAVITCH, 2011, p. 252-253).

Por que insistir numa política experimental que não tem alcançado os resultados almejados e ainda tem provocado sérios efeitos colaterais? Com base na perspectiva crítica, podemos considerar que o objetivo não é necessariamente o resultado. Este é apenas o meio para o fim maior que é o incremento da indústria da educação e da própria privatização da educação pública por meio da parceria público-privada (ou público não-estatal) ou do quase-mercado (PERONI, 2010).

De modo que Freitas (2012a) chega à conclusão de que estas políticas não estão baseadas em evidências empíricas, são experimentos sociais. Mas supondo que os resultados legitimassem essas experiências, ainda assim, as consequências decorrentes das mesmas dão motivos o suficiente para a rejeição das propostas dos reformadores da educação.

Conforme análise da reforma norte-americana, as principais consequências tem sido: o estreitamento curricular, que consiste na limitação do currículo ao básico, ao que será mensurado nos testes; a competição entre profissionais e escolas, levando a diminuição das práticas de colaboração que são essenciais no campo da educação; pressão sobre o desempenho dos alunos e preparação para os testes; fraudes, decorrentes das pressões para alcançar metas cada vez mais altas, e pela responsabilização do professor por resultados que não estão sob seu controle; aumento da segregação socioeconômica, dado que as escolas estão se especializando em determinados públicos e travando a entrada de alunos de “risco”; segregação socioeconômica dentro da escola, os alunos com mais dificuldades são segregados e os esforços são canalizados para os que tem maior possibilidade de produzir resultados; precarização e destruição moral do professor, redução da formação aos aspectos práticos e a individualização dos resultados por professor; e por fim, a finalidade última desse sistema, a destruição do sistema público de ensino.

Por fim, não se trata de negar a importância da avaliação, muito pelo contrário. Conforme Cabrito (2009), a avaliação é indispensável, no entanto, para que deve ser usada a avaliação? Como demonstramos a grande controvérsia das políticas de remuneração por mérito, é que além de ignorarem a natureza do trabalho docente (PARO, 2011), se baseiam em premissas falsas e tiram conclusões a partir dos testes, de questões que fogem ao seu escopo metodológico (RAVITCH, 2011). A suposição de que é possível atribuir um critério de produtividade ao professor e às escolas, tem suscitado comportamentos aversivos, burlas e fraudes ao sistema, inclusive pelos próprios reformadores (FREITAS, 2011a). O trabalho de

Freitas (2012) denuncia com toda convicção os resultados das políticas que estão sendo apresentadas como referencial para o Brasil e que tem sido tomados como exemplo, por estados como Pernambuco, que tem tido uma oportunidade histórica de investir na educação pública, mas tem feito isso seguindo a cartilha mercadológica dos reformadores empresariais. O autor conclui com uma perspectiva de futuro, de que “ainda dá tempo para o Brasil não implementar tais políticas e evitar mais uma década perdida para educação brasileira”(FREITAS, 2012a, p. 396).

3.5 – Para além da responsabilização punitiva

Ao analisar os efeitos das políticas de responsabilização educacional, Freitas (2012) faz uma pertinente indagação: “porque copiamos de quem está na média do Pisa há 10 anos (EUA) e não de quem está consistentemente no topo deste programa (Finlândia)” (p. 391). Essa questão permite discutir os referenciais de reforma educacional em voga, seria possível uma responsabilização progressista? E mais, seria possível um sistema livre do paradigma contábil da educação (LIMA, 1997)?

Existem dois horizontes possíveis, tanto nas formulações de uma concepção progressista de responsabilização, quanto de um modelo de reforma oposto às soluções neoliberais e neoconservadoras hegemônicas. Afonso (2012) trata construção de uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação, argumentando que “esta não é uma problemática política, social que deva continuar capturada ou confinada, por alguma razão natural ou supostamente intrínseca, a perspectivas ideológicas e práticas governativas neoconservadoras ou neoliberais” (AFONSO, 2012, p. 481). A perspectiva do autor abre caminho para novos conceitos, esses que consideramos estar materializado nas proposições da Carta de Campinas (FERNANDES, et.al, 2012), é um marco da inserção organizada dos pesquisadores brasileiros, na disputa pelo projeto de educação brasileira em oposição ao reformismo empresarial.

O autores (FERNANDES, et.al, 2012), defendem que todos devem ser responsabilizados, pois se a educação de qualidade para todos é dever do estado, todos implicados na oferta da educação devem ser responsabilizados. Portanto, uma responsabilização horizontal que permita uma via de mão dupla, em oposição do modelo de responsabilização vertical de comprovado fracasso.

Por fim, quanto à possibilidade de um modelo oposto ao reformismo neoliberal, o modelo de reforma Finlandês tem representado esse contraste, que está sobremaneira exposto

na recente obra de Sahlberg, “Lições finlandesas: o que o mundo pode aprender com a mudança educacional na Finlândia¹¹³”. O sistema Finlandês não é um sucesso novo, pois figura no topo do Pisa há bastante tempo. O que há de paradoxal na proposta difundida por Sahlberg é justamente que a Finlândia chegou a esse ponto praticando o oposto do que recomendam os reformadores empresariais.

O sistema Finlandês é totalmente estatal. Os professores não recebem remuneração por mérito, nem tampouco são realizadas avaliações periódicas de docentes ou discentes, e estes professores são reconhecidos como profissionais de alto nível (SAHLBERG, 2012). A proposta de Sahlberg (2012) se insere diretamente no debate político e conceitual acerca das possibilidades de uma reforma para além do modelo norte-americano. Sobre a lição mais importante do modelo Finlandês Sahlberg afirma (2012, s.p):

A mais importante das lições é que há uma alternativa para se chegar ao sucesso prometido por reformas guiadas pelo mercado. A Finlândia é o antídoto a este movimento que impõe provas padronizadas, privatização de escolas públicas e remunera os professores com base em avaliações de desempenho que se tornou típico de diversos sistemas educacionais pelo mundo.

Por fim, existe campo teórico e político que permitem um olhar prospectivo acerca das políticas educacionais. No presente trabalho, além de incursionar nos meandros da reforma gerencial e da responsabilização educacional em Pernambuco, pretendemos deixar aberto o debate acerca de um tema que está na ordem do dia. Enfim, que a sua história ainda está por fazer-se, e constitui um campo de disputa. Assim, parafraseando Freitas (2012), ainda dá tempo para discutir o referencial da reforma em curso em Pernambuco e o presente trabalho se apresenta como uma contribuição nesse sentido.

¹¹³ *Finnish lessons: what can the world learn from educational change in Finland?*

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No primeiro momento buscamos esclarecer a relação orgânica entre a crise do capital, a reforma do estado e a reforma educacional como parâmetros para compreender as bases materiais que sustentam os argumentos da reforma educacional. Nesse sentido é que apresentamos o princípio da educação para todos, que se tornou um imperativo das reformas a partir dos anos 1990 devido às mudanças requeridas pelo novo modelo de acumulação do capital. O modelo flexível ou pós-fordista, demanda um grande contingente de trabalhadores com uma formação básica rudimentar, apenas o suficiente para adaptar-se à flexibilidade do mercado. De fato, em termos de educação, há um interesse circunscrito de ampliação de uma educação nos moldes da concepção de Adam Smith de uma educação para os trabalhadores, mas em doses homeopáticas (*apud*, FRIGOTTO, 2009).

No Brasil, apresentamos como se desenvolveu o processo de ajustamento ao projeto neoliberal, sobretudo nos governos FHC (1995-2003) e Lula (2003-2011), destacando os movimentos mais significativos no campo da reforma do Estado e da educação. O elemento principal decorrente dessa análise é que houve uma continuidade das premissas do gerencialismo na educação, que foi sobremaneira consolidada nos governos Lula, especialmente mediante a introdução das bases para a responsabilização educacional no país, com a criação do IDEB e do PDE, estreitamente vinculado como o projeto do empresariado brasileiro representado pelo Todos pela Educação.

No segundo capítulo contextualizamos o processo de reforma gerencial no governo Campos apresentando, inicialmente, o panorama político e econômico que precedeu o governo. No campo político, destacamos a perspectiva política do governo na proposta eleitoral de 2006, bem como as condições favoráveis à governabilidade decorrentes das eleições. No governo Campos (2007-2011), analisamos o que descobrimos ser o precedente do Programa de Modernização da Gestão Pública-metas para educação (PMGP-ME), o modelo de planejamento e gestão Todos por Pernambuco (TPPE). Discutimos os elementos desse modelo, seus pressupostos ideológicos e precedentes institucionais, caracterizando-o como um aprofundamento da reforma gerencial no estado de Pernambuco, que de fato foi consolidada como política de Estado a partir de 2009. O governo Campos obteve força política suficiente para aprovar uma reforma no aparato do estado de Pernambuco que inseriu as premissas do gerencialismo como política de Estado, estendendo-se, portanto, a todos os

níveis e setores do governo. Expansão que gerou a notabilidade da experiência de Pernambuco no meio empresarial brasileiro

Enfim, compreendemos que modelo de gestão implementado guarda relações com o movimento reformista brasileiro em experiências precedentes como as de Minas Gerais e mesmo de Pernambuco. Deste modo que o programa que se apresenta como um novo modelo, de fato, produziu apenas uma inovação, um hibridismo no sentido em que agregou elementos do planejamento participativo à gestão por resultados, sem alterar, de fato, a estrutura centralizadora (*top down*) do modelo de governança implementado. Concluimos que o modelo de gestão desenvolvido no governo Campos tem como maior novidade, não o modelo em si, mas a extensão com que foi implementado (a todos os níveis do governo), a consolidação como política de Estado e, por fim, a legitimidade política obtida com um notável desempenho eleitoral na reeleição de 2010. Dessa maneira, argumentamos que a partir da experiência do governo Campos Pernambuco se apresentou como mais um signatário do movimento reformista brasileiro. As peculiaridades do caso de Pernambuco tem rendido uma notabilidade que possivelmente o eleve ao status de nova face do reformismo nacional.

No terceiro capítulo, apresentamos que o PMGP-ME tem como precedente institucional a reforma gerencial em curso em Pernambuco, mas o seu precedente político se encontra nos discursos que relacionam a educação como o principal eixo estratégico para o desenvolvimento econômico. Contextualizamos essa concepção de educação como decorrentes do processo da reestruturação produtiva, a partir do qual o capital passou a demandar um novo perfil profissional, com uma formação básica geral que lhe permitisse a adaptabilidade, tendo em vista a instabilidade originada pelo modelo de acumulação flexível. É deste contexto que decorre o discurso da qualidade da educação como o principal elemento para a competitividade nacional, que no ponto de vista das bases materiais, essa competitividade defendida pelos aparelhos privados de hegemonia representa de fato o aumento da produtividade do trabalhador, redução dos custos de produção e aumento das margens de lucro. O cenário econômico de Pernambuco do início do governo Campos (2007-2011) foi um campo fértil para a consolidação dessa premissa como o fundamento da política educacional, que de fato veio a ser desenvolvida nos anos seguintes e que foi consolidada nos documentos que contém as propostas do governo para educação.

Apresentamos ainda o contraditório processo de implementação do Programa de Modernização da Gestão Pública- Metas para educação, a partir da contradição encontrada nos documentos que se referem ao programa em duas perspectivas distintas: como um programa para diversos setores do governo e, especificamente, como política educacional.

Identificamos que as duas perspectivas não se excluem (e de fato representam processos de consolidação das bases da reforma gerencial em Pernambuco) e que essa ambiguidade guarda relações diretas com a parceria com o programa do Movimento Brasil Competitivo. Concluímos, nesse ponto, que as propostas relativas ao PMGP como proposta de governo, foram assimiladas ao modelo de gestão Todos por Pernambuco e mencionadas na base documental como uma criação do governo Campos, inclusive diretamente creditada ao governador (PERNAMBUCO, 2008i). E, portanto, o PMGP-ME é um desdobramento do processo de reforma gerencial e representa o conteúdo da política educacional do primeiro Governo Campos (2007-2011).

O eixo principal do PMGP-ME foi o de representar a criação de um sistema de responsabilização educacional na rede estadual de Pernambuco, preenchendo simultaneamente todos os requisitos ressaltados por Brooke (2006) e inserindo elementos como o sistema de monitoramento de processos. Situamos a importância de Pernambuco no contexto das iniciativas de responsabilização educacional no país, destacando a iniciativa do Procentro e dos governos Jarbas (1999-2006) como exemplo de um recente pioneirismo do estado em termos de reforma educacional. A iniciativa do Procentro destacada pelos estudos de Magalhães (2008) e Dias e Guedes (2010), constitui a base para a política do Governo Campos para o ensino médio, o Programa de Educação Integral. Dessa forma, compreendemos a continuidade do gerencialismo no caso de Pernambuco, assim como no âmbito federal.

Por fim, discutimos quatro elementos estruturantes da política de responsabilização educacional na perspectiva de autores que a legitimam, bem como, a perspectiva crítica a essas políticas. Em seguida situamos os quatro¹¹⁴ elementos básicos da política de responsabilização do estado, no contexto da reforma gerencial, bem como apresentamos as possíveis implicações dessas políticas para educação pública, com base na literatura relacionada a outras experiências.

Ao referir-nos às implicações das políticas de responsabilização educacional, a literatura encontrada na perspectiva da legitimação faz um balanço dos resultados dessas políticas no Brasil, na América Latina e em outros países. Compreendemos que os estudos tem em comum o reconhecimento de que as políticas de remuneração por desempenho são ainda experimentais, mesmo que não tenham apresentado resultados convincentes que as legitimem, muito embora, os autores insistam que as falhas se devem ao desenho da política e

¹¹⁴ Os objetivos educacionais e metas por escola; sistema próprio de avaliação; sistema de incentivos e sistema de monitoramento (PERNAMBUCO, 2012a).

não aos princípios que as orientam. Em seguida, apresentamos as principais críticas que analisam a responsabilização numa perspectiva crítica. Em síntese, os autores demonstram que o argumento fundamental da responsabilização ancora-se nos testes, que em tese poderiam auferir com precisão o conhecimento agregado pela escola ou pelo professor a determinado público de alunos. No entanto, demonstram que as limitações técnicas dos testes não permitem a atribuição de responsabilidade ao professor ou à escola, pois fatores de contexto interferem na aprendizagem, assim como, os testes não captam todas as dimensões da aprendizagem. E, além disso, o viés meritocrático com que são avaliados os indicadores das escolas não contribuem para garantia da educação como direito, ao contrário, amplifica as desigualdades no sistema mediante a segregação de escolas e alunos ma ranqueados e suscita fraudes nas avaliações, desde o estreitamento curricular, seletividade de alunos e a burla dos testes até pelos sistemas de avaliação.

Não objetivamos produzir um trabalho no qual apenas descrevesse meticulosamente os princípios e articulações das reformas, nem que apresentasse o que os autores críticos dizem sobre o assunto. Pretendemos lançar um olhar prospectivo, que suscite novas questões, que apresente a hegemonia atual como uma fatalidade, mas como uma possibilidade histórica que se fez dominante. Concebemos a possibilidade também de facultar a crítica, de provocar o debate, reconhecer também oportunidades e avanços decorrentes dessas políticas. Apresentar que existem resistências no mundo (RAVITCH, 2011) e no Brasil (FERNANDES et.al, 2012; FREITAS, 2011,2012) e, ainda, que existem novos modelos e projetos alternativos que compreendem a educação como direito em oposição ao viés mercadológico neoliberal (AFONSO, 2012 ; SAHLBERG, 2012).

Concluímos que a partir das reformas gerencialistas, há uma expropriação da ciência da educação como fundamento e referencial de análise do processo educativo. Pois, quando se estabelece uma medida de produtividade para educação, sob a premissa do controle e medição dos processos, ignora-se a complexidade inerente ao fenômeno educativo. Ou seja, desconsidera-se a complexidade dos fatores que implicam na educação, com base em fundamentos de avaliação, que não raro, tem sido utilizados para levar a conclusões que não se sustentam teoricamente.

Diante disso, compreendemos que a ciência da educação não deve se restringir à compreensão desses fenômenos, sua natureza, e pressupostos. É fundamental o desvelar do pseudo-consenso acerca da gestão por resultados, e enfim, de como se aprende, se avalia e se deve melhorar a qualidade da educação. A concepção de qualidade como resultado tem sido

difundida, com vistas à produção de um senso comum, que estabelece o indicador em si mesmo, como medida de qualidade da educação.

Essa concepção de qualidade, tem sido amplamente difundida pelas organizações à serviço do capital, precisa ser criticizada com mais vigor, e os pesquisadores da educação, redescobrirem o chão da escola, e entrarem definitivamente na disputa pela significação da educação, assumindo um caráter de contra-hegemonia na produção do conhecimento. Articulando e produzindo uma ciência da educação engajada, que forneça os instrumentos conceituais que possam fundamentar um novo ciclo de luta pela educação, um novo ativismo docente. Este que implica na expansão da luta, não só por melhores condições de trabalho em si mesmo, mas que se insira na luta pelo referencial explicativo do fenômeno educativo. Com o intuito de deslegitimar o senso comum que tem fundamentado as reformas gerencialistas e sistemas de responsabilização, enclausurados numa débil razão economicista como fundamento para educação.

Em última instância, esse novo ativismo, supõe um novo ciclo da luta por uma escola pública, realmente pública, segundo a tradição dos pensadores críticos da educação brasileira, que construíram as bases para a construção de um projeto alternativo à educação no país.

Em última análise, reformas gerenciais “põem em risco” o futuro da nação, pois, no momento em que a formação escolar torna-se deveras indispensável, e que o Estado brasileiro dispõe de reais condições para realizar uma reforma estrutural da educação, vemos a política educacional trilhando os caminhos das reformas mercadológicas, que tem como principal legado a produção de nichos de mercado na educação pública. Pois, conforme os estudos analisados, até então, as iniciativas de responsabilização não se justificam sequer pelo que julgam ser mais eficientes, a produção de resultados.

Esse “risco” se aplica, mais ainda ao estado de Pernambuco, que está situado na região mais pobre do país e com os piores resultados nos indicadores sociais e educacionais. E no momento em que o dispõe de possibilidades de investir em um projeto sólido de educação, tem primado pelo imediatismo das fórmulas do mercado, que supõe melhorias de curto prazo e com instrumentos que tem fracassado no mundo e nas experiências brasileiras que a precederam.

Portanto, estudar a reforma educacional de Pernambuco foi uma maneira de perceber o aprofundamento do gerencialismo na educação, na sua face mais atual – a responsabilização educacional. A experiência do governo Campos já desponta como um modelo a ser seguido, legitimado pelos organismos internacionais, pelo empresariado

brasileiro, divulgado como plataforma partidária. E parece consolidar-se como a mais nova face do reformismo neoliberal no Brasil.

Conforme o exposto, tomando a perspectiva de uma ciência engajada no projeto contra-hegemônico e de um novo ativismo docente, compreendemos que urgem novas investigações acerca desse fenômeno sob as premissas aventadas nos estudos de experiências já consolidadas como a dos EUA por Ravitch (2011) e da Grã-Bretanha por Ball (2005) . E ainda, em sintonia com o movimento que se organiza no país a partir da Carta de Campinas (FERNANDES et. al., 2012), na qual pesquisadores se dispõem a entrar na disputa por espaço na agenda política da avaliação e, sobretudo, na estruturação da educação pública brasileira avessa ao mero adestramento dos sujeitos para o mercado de trabalho.

Buscamos, portanto, apresentar os fundamentos que permitam a crítica. Apresentamos as experiências de outros países e do nosso próprio, proporcionando o debate acerca de um projeto alternativo de escola pública Brasileira, verdadeiramente para todos e estruturado na esperança da mudança, difícil, mas possível.

Esse trabalho nasceu na “trincheira” da escola pública, e surgiu do desejo de resistir e vislumbrar novas alternativas, que fundamentem uma luta diária a ser travada no cotidiano das escolas. Em oposição à formação dessa nova sociabilidade, dessa nova profissionalidade performática, que esvazia o debate acerca das finalidades da educação, que esvazia a educação como um direito e, até mais, à própria importância dos sujeitos no processo educacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, Fernando. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. (Edição especial comemorativa), 2007, p. 67-85. Disponível em: <<http://www.cepan.sp.gov.br/arquivos/>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

_____. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**. n.º. 10, ENAP, Brasília, 1997.

AFONSO, Almerindo J. Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.33, n.119, p. 471-484, abr.-jun. 2012. Disponível em:< http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302012000200008&lang=pt > Acesso em: nov. 2012.

_____. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade**, ano 22, n.º 75, Agosto de 2001. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/es/v22n75/22n75a03.pdf>> Acesso em: set. 2012.

_____. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. Para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. 4ª edição. São Paulo: Cortez, 2009.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo**. 3ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. **O voto do Nordeste**. Eleições 2010. Carta Capital, 19/10/2010. Disponível em:< <http://www.cartacapital.com.br/politica/o-voto-do-nordeste/>> Acesso em: 20 dez. 2011.

ARCARY, Valério. **Um reformismo quase sem reformas: uma crítica marxista do governo Lula em defesa da revolução brasileira**. São Paulo: Editora Sundermann, 2011.

ARRETCHE, Marta T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília R. N.; CARVALHO, Maria do Carmo B. de C.(orgs.) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BALL, Stephen J. Profissionalismo, Gerencialismo e Performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n.126, p.539-564, set/dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742005000300002&script=sci_arttext> Acesso em: jun. 2011.

_____. Vozes/redes políticas e um currículo neoliberal global. In PEREIRA, Maria Zuleide C; PORTO, Rita de C. C.[et al] (Orgs) **Diferença nas políticas de currículo**. João Pessoa-PB : Editora Universitária, 2010.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. 1994. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf> Acesso em: 12 de mai. 2012.

BATISTA, Michele. Estado em expansão recorde. **Diário de Pernambuco**. Recife, 4 mar. 2011.

BARRETO, Túlio Velho. **Vitória de Eduardo Campos (PSB):** O fim de um ciclo político em Pernambuco. VIII SIMPÓSIO OBSERVANORDESTE, Natal, RN, 06 a 08 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/ixedicao/OBSERVANORDESTE_IX_Edicao_texto_PE_rev.pdf> Acesso em: mar. 2012.

BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social:** fundamentos e história. 7ª edição. São Paulo: Cortez, 2010. (Biblioteca básica de serviço social; v. 2)

BIONE, Eduarda. Eduardo Campos abre seminário sobre gestão pública em Pernambuco. **Diário de Pernambuco**, Recife, 03 de Maio 2012. Disponível em: <<http://www.old.diariodepernambuco.com.br/nota.asp?materia=20120503140322>> Acesso em: mai. 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Rev. Administração de Empresas**. vol.50, no.1, São Paulo, Jan./Mar. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902010000100009&script=sci_arttext> Acesso em: mai. 2012.

_____. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Rev. do Serviço Público**. Ano 50, nº.4, São Paulo, Out./Dez. 1999. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1999/93.reflexoessobrerefgerencial.p.pg.pdf>> Acesso em: mai. 2012.

BRITO, Agnaldo. **Pernambuco vive sua revolução industrial**. Folha de São Paulo. Mercado, 06 de março de 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/884917-pernambuco-vive-sua-revolucao-industrial.shtml>> Acesso em: mai. 2012.

BROOKE, Nigel. **Marcos Históricos na Reforma da Educação**. Belo Horizonte: Fino Traço Editora. 2012

_____. Responsabilização educacional no Brasil. **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, vol.1, n. 1, p. 94-109, 2008. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2602519>> Acesso em: dez. 2012.

_____. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v.36, n.128, p.377-401, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v36n128/v36n128a06.pdf>> Acesso em: dez. 2012.

CABRAL NETO, Antônio. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. In FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maura Costa (orgs.). **Política educacional:** gestão e qualidade de ensino. Brasília: Liber livro, 2009.

CABRITO, Belmiro Gil. Avaliar a qualidade em educação: avaliar o quê? Avaliar como? Avaliar para quê? **Caderno Cedes**, Campinas, vol. 29, nº 78, p. 178-200, mai./ago. 2009. Disponível em <http://www.enf.ufmg.br/site_novo/modules/mastop_publish/files/files_4c769114e2924.pdf> Acesso em Dez. 2012.

CAMPOS, Roselane F. **A nova pedagogia fabril: tecendo a educação do trabalhador.** 1997, 228 f. (Dissertação de mestrado), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1997.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, FGV, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990. Disponível em: <<http://admsp20061.wikispaces.com/file/view/Accountability-+Quando+poderemos+traduzi-la+par+o+portugu%C3%AAs+-+Anna+Maria+Campos.pdf>> Acesso em: dez 2012.

CARVALHO, Celso. Políticas educacionais no contexto de mudanças na esfera pública. In: BAUER, Carlos [et al]. **Políticas educacionais e discursos pedagógicos.** Brasília: Líber Livro Editora, 2007.

CAVALCANTI, Ana C. Dantas. **Programa de Modernização da Gestão Pública/metapas para educação/ 2007-2010:** análise sobre a “gestão democrática” da educação ode Pernambuco. 2011. 300 p. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.

CAVALCANTI, Ana C. Dantas. A concepção de gestão democrática no programa de modernização da gestão educacional em Pernambuco (2007/2010) na percepção dos gestores educacionais do Recife, região metropolitana e zona da mata. In, 25º SIMPÓSIO BRASILEIRO E 2º CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2011, São Paulo. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0035.pdf>> Acesso em: Dez. 2012.

CAVALCANTI, Paulo. **O caso eu conto como o caso foi:** da Coluna Prestes à queda de Arraes: memórias políticas. vol. I. 4ª ed. revista e ampliada. Recife: CEPE, 2008.

CHESNAIS, François. Mundialização: o capital financeiro no comando. Outubro. Revista do Instituto de Estudos Socialistas, nº 5, 2001. Disponível em: <http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/05/out5_02.pdf>. Acesso em: Dez. 2012.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente:** Ensaio sobre democracia e socialismo. 2ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Cortez, 2008.

DIAS, Maria C. N.; GUEDES, Patrícia M. **O modelo de escola charter:** a experiência de Pernambuco. São Paulo: Instituto Fernando Braudel de Economia Mundial : Fundação Itaú Social, 2010. (Coleção excelência em gestão educacional; 2) Disponível em: <http://www.fundacaoitausocial.org.br/_arquivosstaticos/FIS/pdf/escola_charter_artigo.pdf> Acesso em: Nov. 2012.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação:** políticas educacionais e reformas da educação superior. – São Paulo: Cortez, 2003.

FELDFEBER, Myriam. Educación “¿en venta?” Tratados de libre comercio y políticas educativas en América Latina. In GENTILI, Pablo [et.al.]. **Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina.** - 1ª ed. - Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2009. (Serie de Estudios Latinoamericanos - Homo Sapiens)

FERNANDES, Claudia; AGUILAR, Luiz H.; FREITAS, Luiz C. [et.al.]. **Carta de Campinas**. Disponível em:< <http://www.cedes.unicamp.br/CartadeCampinas.pdf> > Acesso em: dez. 2012.

FERRAZ, Cláudio. Sistemas educacionais em desempenho, metas de qualidade e a remuneração de professores: os casos de Pernambuco e São Paulo. In BROOKE, Nigel. **Marcos Históricos na Reforma da Educação**. Belo Horizonte: Fino Traço Editora. 2012

FREITAS, Luiz C. Políticas públicas de responsabilização na educação. **Educação & Sociedade**. V.33, n.119, p. 345-351, abr-jun. 2012a. Disponível em:< http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302012000200002&lng=en&nrm=iso&tlng=em > Acesso em: Dez. 2012.

____. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**. V.33, n.119, p. 345-351, abr-jun. 2012b. Disponível em : <<http://www.scielo.br/pdf/es/v33n119/a04v33n119.pdf>> Acesso em: Dez. 2012.

____. Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar do neotecnismo ? in **SEMINÁRIO DE EDUCAÇÃO BRASILEIRA**. SBE, Campinas – SP. 2011a. Anais Eletrônicos. Campinas, Centro de Estudos Educação e Sociedade, 2011. Disponível em :<http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/luiz_freitas.pdf> acessado em : jun. 2011.

____. Meritocracia e ilusionismo. **Carta Capital** , ed. 644, 2 de maio de 2011. Entrevista concedida a Rodrigo Martins. Disponível em : <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/a-meritocracia-e-o-ilusionismo>>, Acesso em 15 de maio de 2011b.

FERNANDES, Fátima; ROLLI, Cláudia. Estado de São Paulo faz convênio contestado por fiscais. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 22 mar. 2008. Disponível em:< <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2203200818.htm>> Acesso em: dez. 2012.

FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA. **Os alunos em primeiro lugar**: como Nova York renovou seu sistema público de ensino. Ed. Especial nº 7, Estudos e pesquisas educacionais Fundação Victor Civita, junho de 2011. (Edição especial “Reforma escolar em Nova York”) Disponível em:< http://www.fundacaoitausocial.org.br/arquivosstaticos/FIS/pdf/especial_NY.pdf> Acesso em: nov. 2012.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Escola e trabalho numa perspectiva histórica: contradições e controvérsias. **Revista de ciências da educação**, nº 9, mai-ago, 2009. Disponível em:< <http://sisifo.fpce.ul.pt/?r=23&p=131>> Acesso em: dez 2012.

____. **A Produtividade da escola improdutiva**: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

GALL, Norman; GUEDES, Patrícia M. **A reforma educacional de Nova York:** possibilidades para ao Brasil. São Paulo: Instituto Fernando Braudel de Economia Mundial : Fundação Itaú Social, 2010. (Coleção excelência em gestão educacional; 1) Disponível em:<http://ww2.itaú.com.br/itausocial2/pdf/reforma_educacional_ny.pdf > Acesso em: Nov. 2012.

GROPPO, Luís A.; MARTINS, Marcos F. **Terceira Via e políticas educacionais:** um novo mantra para a educação. RBPAAE, v. 24, n. 2, p. 215-233, mai./ago. 2008. Disponível em:<<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19251>>. Acesso em: ago. 2012.

HARVEY, David. **Neoliberalismo:** história e implicações. 2ª ed. São Paulo: Loyola, 2011.

_____. **A Condição Pós-moderna.** 16ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

HILSDORF, Carlos. O que é benchmarking?. 13 de setembro de 2010. Disponível em:<<http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/o-que-e-benchmarking/48104/>> Acesso em: ago. 2012.

HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos:** O breve século XX. Trad. Marcos Santarrita. 2ª edição. 46ª reimpressão. Companhia das Letras, 2012.

HYPOLITO, Álvaro M. Reorganização gerencialista da escola e do trabalho docente. **Educação: teoria e prática**, Rio Claro, v. 21, n. 38 p. 59-78, 2011. Disponível em :<www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/.../4147> Acesso em: dez. 2012

_____; VIEIRA, Jarbas S.; PIZZI, Laura C. V. Reestruturação curricular e auto-intensificação do trabalho docente. **Currículo sem fronteiras**, v.9, n.2, p. 100-112, Jul/ Dez, 2009. Disponível em:< <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol9iss2articles/hypolito-vieira-pizzi.pdf>> Acesso em: Dez. 2012.

IVO, Andressa; HYPÓLITO, Álvaro M. **O Plano de Desenvolvimento da Educação:** uma análise no contexto escolar. 32ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), Caxambu/MG, 2009. Disponível em:<www.anped.org.br/reunioes/32ra/arquivos/.../GT05-5475--Int.pdf> Acesso em: dez. 2012.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social:** superando dogmas e convencionalismos. Trad. Joaquim Ozório P. da Silva. São Paulo: Cortez, 1998. (Coleção: questões da nossa época, vol. 64)

KUENZER, Acacia Z. Da dualidade assumida à dualidade negada: o discurso da flexibilização justifica a inclusão excludente. **Revista Educação & Sociedade**, vol. 28, n.100 – Especial – p. 1153–1178, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: mai. 2012.

LIMA, João P.; SICSÚ, Abraham B.; PADILHA, Maria F. Economia de Pernambuco: transformações recentes e perspectivas no contexto regional globalizado. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, v.38, nº 4, Out./Dez, 2007. Disponível em :<http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1062> Acesso em: jul. 2012.

_____, KATZ, Frederico J. A economia de Pernambuco: perda de dinamismo e a necessidade de buscar caminhos possíveis. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v.09, n. 1, p. 80-104, Jan./Jun. 1993. Disponível em <<http://periodicos.fundaj.gov.br/index.php/CAD/article/view/346>>. Acesso em: 01 de jul. 2012.

LAURELL, Asa C. Para um novo Estado de bem-estar na América Latina. **Lua Nova**, nº 45, 1990. (p.188-234) Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n45/a08n45.pdf>>. Acesso em: set. 2012.

LEHER, Roberto. Educação no Governo de Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. In: MAGALHÃES, J. P. A. et alli. **Os anos Lula**: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 369-412.

LIGUORI, Guido. Estado e sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade. In COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréia de Paula. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMA, Iana G.; GANDIN, Luís A. Entendendo o Estado gerencial e sua relação com a educação: algumas ferramentas de análise. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 7, n. 1, p. 69-84, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>> Acesso em: dez. 2012.

LIMA, Kátia R. de S ; MARTINS, André S. Pressupostos, princípios e estratégias. NEVES, Lúcia M. W. (org.) **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias do capital para educar para o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

LIMA, Licínio C. O paradigma da educação contábil: políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal. **Revista Brasileira de Educação**. nº 4, Jan/fev/mar/abr, 1997. Disponível em:<http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S141324781997000100005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt> Acesso em: Dez. 2012

LOTTA, Gabriela S. **Implementação de Políticas Públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família.2010. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOUZADA, Sergio V. **Accountability vertical das empresas estatais federais brasileiras**. 2010. 65 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2010.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D.A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986. (Temas básicas de educação e ensino)

MACIEL, Suely J. **Regionalização como estratégia de desenvolvimento**: Política de Desenvolvimento Local de Pernambuco. 2006. 189 f. Dissertação de Mestrado. Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2006.

MAGALHÃES, Marcos. **A juventude brasileira ganha uma nova escola de Ensino Médio:** Pernambuco cria, experimenta e aprova / Marcos Magalhães. São Paulo : Albatroz : Loquii, 2008. Disponível em:< <http://www.icebrasil.org.br/wordpress/wp-content/uploads/ice.pdf> > Acesso em: nov. 2012

MARINI, Caio; MARTINS, Humberto. **Um governo matricial:** estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. IX Congreso del CLAD – Madrid 2004. Disponível em:< http://www.fdc.org.br/pt/programasfdc/gestao_publica/conhecimento/Documents/governo_matricial.pdf> Acesso em: set. 2012.

MARTINS, André Silva. **A direita para o social:** a educação da sociabilidade no Brasil contemporâneo. Juiz de Fora: UFJF, 2009.

_____. **“Todos pela educação”:** o projeto educacional de empresário para o Brasil do século XXI. 31ª Reunião Anual da ANPED, Caxambu, 2008. Disponível em < <http://www.anped.org.br/reunioes/31ra/1trabalho/GT09-4799--Int.pdf> > Acesso em:dez. 2012

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política.** 3ª ed. São Paulo, Martins Fontes, 2003.

MELO, Adriana A. S. Os organismos internacionais na condução de um novo bloco histórico. In, NEVES, Lúcia M. W. (org.) **A nova Pedagogia da Hegemonia:** Estratégias do capital para educar para o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria L. **Estado, classe e movimento social.** 3ª edição, São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca básica do serviço social; v.5)

MONTEIRO, Valdeci. **O novo ciclo econômico de Pernambuco.** PE desenvolvimento, 12 de fev. 2012. Disponível em: <<http://pedesenvolvimento.com/2011/02/12/o-novo-ciclo-economico-de-pernambuco/>>. Acesso em: jul. 2012.

MORETTI, Vanessa D. A teoria do valor em Marx e a educação: um olhar sobre a pedagogia das competências. In: PARO, Vitor H.(org.) **A teoria do valor em Marx e a educação.-** São Paulo : Cortez, 2006.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política:** uma introdução crítica. 7ª ed.- São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca básica de serviço social; v. 1)

NEVES, Lúcia M. W. (org.) **A nova Pedagogia da Hegemonia:** Estratégias do capital para educar para o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

NEVES, Lúcia; SANT’ANNA, Ronaldo. Gramsci, o Estado e a nova pedagogia da hegemonia. NEVES, Lúcia M. W. (org.) **A nova Pedagogia da Hegemonia:** Estratégias do capital para educar para o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

_____. A sociedade civil como espaço estratégico de difusão da nova pedagogia da hegemonia. NEVES, Lúcia M. W. (org.) **A nova Pedagogia da Hegemonia:** Estratégias do capital para educar para o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

OLIVEIRA, Francisco de. **Hegemonia às avessas**. Revista Piauí. Ed. 4, tribuna livre, Janeiro de 2007. Disponível em: <<http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-4/tribuna-livre/hegemonia-as-avessas>> Acesso em: ago. 2012.

PARO, Vitor h. **Crítica da estrutura da escola**. – São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, João Márcio M. O Banco Mundial e a construção político-intelectual do “combate à pobreza”. **Topoi**, v.11 , n. 21, p. 260-282, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www.revistatopoi.org/numeros_anteriores/topoi21/Topoi21_14Artigo14.pdf> Acesso em: dez. 2012.

_____. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. Tese de Doutorado – 382f. Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2009.

PERONI, Vera M.V. **As redefinições na relação público/privado e as implicações para a democratização da educação**. Inter-Ação, Goiânia, v. 35, n. 1, p. 1-17, jan./jun. 2010.

_____. As redefinições na relação público/privado e as implicações para a democratização da educação. **Revista Inter-Ação**, Goiânia, v. 35, n. 1, p. 1-17, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/interacao/issue/view/828>> Acesso em: out. 2012.

PONTUAL, Teresa C. **Remuneração por mérito, desafio para a educação**. Fundação Lemann, 2008. Disponível em: <[http://www.fundacaolemann.org.br/arquivos/uploads/arquivos/Remunera%C3%A7%C3%A3o%20por%20m%C3%A9rito%20\(paper\)%20\(Tereza%20Pontual\).pdf](http://www.fundacaolemann.org.br/arquivos/uploads/arquivos/Remunera%C3%A7%C3%A3o%20por%20m%C3%A9rito%20(paper)%20(Tereza%20Pontual).pdf)> Acesso em: out. 2012.

PNAGE, **Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal**. Disponível em :<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/pnage/manuais_doc/110120_ManExec_PNAGE_13Dez2010.pdf> Acesso em: mai. 2012.

RANIERI, Jesus. **Trabalho e dialética: Hegel, Marx e a teoria social do devir**. São Paulo: Boitempo, 2011.

RANGEL, Rosália. **O Supergabinete de Eduardo**. Diário de Pernambuco, Recife, 01 fev. 2009. Disponível em: <http://www.old.diariodepernambuco.com.br/assinantes/acesso_dp.asp> Acesso em: out. 2012.

RAVITCH, Diane. **Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação**. Tradução Marcelo Duarte.- Porto Alegre: Sulina, 2011.

REY, Beatriz. Em busca da medida certa. **Revista Educação**. São Paulo, nº 168, ano 14, p. 26, abr. 2011.

REZENDE, Flávio da C. O ajuste gerencial e seus limites: a falha sequencial em perspectiva comparada. **Rev. Sociol. Polít., Curitiba**, v. 16, número suplementar, p. 127-143, ago. 2008 Disponível em :<<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v16s0/a10v16s0.pdf>> Acesso em: out. 2012.

_____. As Reformas e as Transformações do Papel do Estado: o Brasil em perspectiva comparada. In ABRÚCIO, Fernando L. ; LOUREIRO, Maria R.(orgs) **O Estado numa era de reformas: os anos FHC – parte 1**. Brasília : MP, SEGES, 2002a. Disponível em:<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/PMPEF/publicacoes/manuais_doc/081016_PUB_ManDoc_estado1.pdf > Acesso em: 20 de mai. 2012.

_____. Razões da crise de implementação do Estado gerencial: desempenho versus ajuste fiscal. **Revista Sociologia e Política**. Curitiba, n.19, p. 111 – 121, nov. 2002b. Disponível em :< http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782_00_2000_200_008&lng=en&nrm=iso > Acesso em: nov. de 2011

_____. Porque as reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 17, nº 50, São Paulo, out. 2002c. p.123-142 Disponível em:< http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000300008 > Acesso em: out. de 2012

RICCI, Rudá. **O perfil do educador para o Século XXI** : de boi de coice a boi de cambão. Educação & Sociedade, ano XX, nº 66, abr. 1999.

RICHARDSON, Roberto J; [et.al.] **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3ª edição rev. e amp. São Paulo: Atlas, 1999.

SAHLBERG, Pasi. As lições da revolução educacional finlandesa para o mundo. **O Globo**. Entrevista a Leonardo Cazes. Rio de Janeiro, fevereiro de 2012. Disponível em:< <http://oglobo.globo.com/educacao/as-lico-es-da-revolucao-educacional-finlandesa-para-mundo-4077243>> Acesso em: dez. 2012

SANTOS, Lucíola L. de C. Formação de professores na cultura do desempenho. **Educação & sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1145-1157, Set./Dez. 2004. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/es/v25n89/22615.pdf> > Acesso em: Dez. 2012.

SANTOS, Wladimir. Desvelando a retórica do provão. In CAPPELLETTI, Isabel F. (org.). **Avaliação de Políticas e Práticas Educacionais**. São Paulo: Editora Articulação Universidade/Escola Ltda, 2002.

SAVIANI, Dermerval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 3. ed. ver.- Campinas, SP: Autores Associados, 2010. – (Coleção Memória da Educação)

_____. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional**. Campinas – SP: Autores associados, 2007a.

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007b. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf> > Acesso em dez. 2012

SÁ-SILVA, Jackson R.; ALMEIDA, Cristóvão D.; GUINDANI, Joel F. Pesquisa Documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. Ano I, nº I, jul. de 2009.

SECCI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEVERINO, Antônio J. **Metodologia do trabalho científico**. 23ªed. rev. e atual. – São Paulo: Cortez, 2007.

SHIKIDA, Cláudio D. ; CARRARO, André et.al ."**É a economia, companheiro!**": uma análise empírica da reeleição de Lula com base em dados municipais . Ibmec MG Working Paper – WP41, 2007. Disponível em :<<http://www.ceae.ibmecmg.br/wp/wp41.pdf>> Acesso em: ago. 2012.

SHIROMA, Eneida O.; GARCIA, Rosalba C; CAMPOS, Roselane F. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefersson(orgs). **Políticas educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

____; MORAES, Maria C. M. de ; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SILVA, Andréia F. da. **Formação de professores para a educação básica no Brasil**: projetos em disputa (1987-2001).2004. 212 f. Tese (Doutorado em educação) Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2004.

SINGER, Paul. **Dominação e desigualdade**. São Paulo: Paz e Terra, 1981.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. **Novos estudos – CEBRAP**, São Paulo, n.85, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002009000300004&lang=pt>. Acesso em: ago. 2012.

SOTERO, Rafael. **Pernambuco de Leste a Oeste**: um estado promissor. Economia Nordeste. PE 360 graus. 28 jan. 2010. Disponível em: <<http://pe360graus.globo.com/noticias/economia/economia-nordeste/2010/01/28/NWS,506712,10,632,NOTICIAS,766-PERNAMBUCO-LESTE-OESTE-ESTADO-PROMISOR.aspx>> Acesso em: jul. 2012.

SOUSA, Sandra Zákia L. Avaliação e gestão da educação básica no Brasil: da competição aos incentivos. In: DOURADO, Luiz F.(Org.) **Políticas e Gestão da Educação no Brasil**: novos marcos regulatórios? São Paulo: Xamã, 2009.

TERRON, Sonia L.; SOARES, Gláucio A. D. **As bases eleitorais de Lula e do PT**: do distanciamento ao divórcio. Opinião pública, Campinas, vol.16, nº2, Novembro, 2010, p.310-337. Disponível em:< http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762010000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: jul. 2012.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados**: quando o Estado se compromete. Trad. Maria Luíza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 2001.

VILHENA, Renata; MARINI, Caio. **Os acordos de resultados de 2ª etapa: alinhando a SEPLAG com a segunda geração do Choque de Gestão em Minas Gerais.** Instituto Publix. 2008. Disponível em: <<http://www.institutopublic.com.br/documents/14/24668/OS+ACORDOS+DE+RESULTADO+S+DE+2a+ETAPA/a89feb13-ed12-49b1-b96b-2f74ad6c4a7e>> Acesso em: dez. 2012

VEIGA, Luciana Fernandes. O partidarismo no Brasil (2002/2010). **Opinião Pública.** Campinas, v. 17, n. 2, Nov. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762011_00020_0005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: ago. 2012.

DOCUMENTOS E LEGISLAÇÃO

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación.** Washington, DC: Banco Mundial, 1996. Disponível em: <<http://www.fedesp.org.br/documentos.htm>> Acesso em: abr. 2012.

BRASIL. **Agenda Nacional de Gestão Pública.** Secretaria de Assuntos Estratégicos; Movimento Brasil Competitivo. 2ª edição Revisada. Brasília, Imprensa Nacional, 2009. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/091207_SEGES_agenda_gestao.pdf>. Acesso em: out. 2012.

_____. **Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE).** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2012. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=171&sec=14>>. Acesso em: out. 2012

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas.** Brasília, Df: MEC, 2007.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>> Acesso em: set. 2012.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/docLuments/MARE/planodiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em: ago. 2012.

_____. **Brasil: um projeto de reconstrução nacional.** Brasília. 1991. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/180157> Acesso em: jan. 2012.

CAMPOS, Eduardo. Mensagem do Governador. In PERNAMBUCO. **Seminários 2011 – Todos por Pernambuco: gestão democrática, regionalizada e com foco em resultados.** 2011. Disponível em: <<http://www.todosporpe.com.br/questionario/index.html>> Acesso em: dez. 2012

_____. Projeto Todos por Pernambuco: o equilíbrio fiscal dinâmico. In **PERNAMBUCO, Monitoramento das ações em 2008**. Todos por Pernambuco: gestão democrática e regionalizada. 2008i. Disponível em: <<http://www2.seplag.pe.gov.br/web/seplag/downloads/monitoramento-das-acoes-em-2008>> Acesso em: ago. 2012.

_____. Discurso de lançamento do programa Todos por Pernambuco. Afogados da Ingazeira, julho de 2007. Disponível em: < <http://www.portaisgoverno.pe.gov.br/web/portal-pe/exibir-discurso?groupId=199430&articleId=217870&templateId=217864> > Acesso em Ago. 2012.

CLAD, Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento. **Uma nova gestão pública para a América Latina**. 1998. Disponível em : <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents%5CMARE%5CCCLAD%5Cngppor.pdf>> Acesso em: 30 mai. 2012.

CONDEPE/FIDEM, Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco. **Pernambuco: realidade e desafios**. Recife, 2009. Disponível em: <http://200.238.107.83/c/document_library/get_file?uuid=d69261b7-e36a-48a0-a45d-e082ac664ace&groupId=19941> Acesso em: set. 2012.

DAVIDOVITCH, Luiz. **Educação no Brasil** : propostas para uma nação em risco. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/comissoes/CE/AP/PDE /AP_09_ABC_Davidovich.pdf](http://www.senado.gov.br/comissoes/CE/AP/PDE/AP_09_ABC_Davidovich.pdf)> Acesso em: nov. 2012.

FRENTE POPULAR DE PERNAMBUCO. O novo Pernambuco 2010. Disponível em: <http://psbpe.org.br/site-2010/wp-content/uploads/plano_governo2011-2014.pdf > Acesso em: dez. 2012.

_____. Um novo Pernambuco: Programa de Governo Frente Popular de Pernambuco. Recife, out. 2006.

GREMAUD, Amaury P. [et al.] **Avaliação continuada**: Apropriação e Utilização dos Resultados: Pernambuco. Juiz de Fora: FADEPE, 2009.

IAS, Instituto Ayrton Senna. **Programa Gestão Nota 10**. Disponível em: <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/programas/programas_gestaonota10.asp> Acesso em : dez. 2012.

INDG, Instituto de Desenvolvimento Gerencial. Quem somos. Disponível em : < <http://www.indg.com.br/> > Acesso em: 28 de jun. 2012a.

_____, Instituto de Desenvolvimento Gerencial. **Áreas de atuação**: Área Pública. Disponível em : < <http://www.indg.com.br/> > Acesso em: 28 de jun. 2012b.

INFORMATIVO DA EDUCAÇÃO. Modernização: Governo define metas para as escolas e oferece bônus aos profissionais. Secretaria de Educação de Pernambuco. Ano I, nº 8, jun. 2008.

MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO. **Relatório anual 2011**. Edição especial 10 anos. Publicato Design editorial. 2011. Disponível em < <http://www.mbc.org.br/mbc/novo/index.php?option=download&Itemid=16> > Acesso em: mai. 2012.

____. **Programa Modernizando a Gestão Pública**. MBC – Gestão Pública. 2012. Disponível em:< <http://www.mbc.org.br/mbc/novo/index.php?option=projeto&task=categoria&id=4&Itemid=34>> Acesso em: dez. 2012.

PERNAMBUCO. **Construindo a excelência em gestão escolar**: curso de aperfeiçoamento : Módulo XII – Políticas de responsabilização educacional / Secretaria de Educação. – Recife: Secretaria de Educação do Estado, 2012a.

____. **Construindo a excelência em gestão escolar**: curso de aperfeiçoamento : Módulo XI – Monitoramento e Avaliação de Processos de Ensino e Aprendizagem / Secretaria de Educação. – Recife: Secretaria de Educação do Estado, 2012b.

____. **Instrução normativa, nº 02/2011. Matriz curricular republicada**. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, 29 de Janeiro de 2011. Disponível em : < <http://www.siepe.educacao.pe.gov.br/WebModuleSme/itemMenuPaginaConteudoUsuarioAction.do?actionType=mostrar&idPaginaItemMenuConteudo=5933>> Acesso em: dez. 2012.

____. **Lei Complementar nº 141, de 03 de Setembro de 2009a**. Dispõe sobre o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco. Assembleia Legislativa de Pernambuco. Sistema LEGISPE-Base de Dados da Legislação Estadual de Pernambuco. Disponível em:< <http://legis.alepe.pe.gov.br/pesquisa.aspx>> Acesso em: jun. 2012.

____. **Projeto Aprender Mais**. Secretaria Executiva de Desenvolvimento da Educação – SEDE. Junho de 2009b. Disponível em:<http://www.educacao.pe.gov.br/upload/galeria/750/projeto_aprender_mais.pdf> Acesso em: dez. 2012.

____. Secretaria de Educação. **Formação sobre a Sistemática de Acompanhamento da Gestão Escolar**. Secretaria Executiva de Gestão de Rede, Gravatá-PE, Jun. 2009c.

____. **Lei Complementar nº 125, de 10 de julho de 2008a**. Cria o Programa de Educação Integral, e dá outras providências. Assembleia Legislativa de Pernambuco. Sistema LEGISPE-Base de Dados da Legislação Estadual de Pernambuco Disponível em:< <http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=2&numero=125&complemento=0&ano=2008&tipo=>> Acesso em: dez. 2012.

____. **Lei Complementar nº 118, 26 de Junho de 2008b**. Cria a carreira de analista em planejamento, orçamento e gestão e seus cargos, fixa sua remuneração, e dá outras providências. Assembleia Legislativa de Pernambuco. Sistema LEGISPE-Base de Dados da Legislação Estadual de Pernambuco. 2008. Disponível em:< <http://legis.alepe.pe.gov.br/pesquisa.aspx>> Acesso em: jun. 2012.

____. **Lei Complementar nº 117, de 26 de Junho de 2008c.** Cria carreira de gestão administrativa e seus cargos, fixa sua remuneração, e dá outras providências. Assembleia Legislativa de Pernambuco. Sistema LEGISPE-Base de Dados da Legislação Estadual de Pernambuco. 2008. Disponível em:< <http://legis.alepe.pe.gov.br/pesquisa.aspx>> Acesso em: jun. 2012.

____. **Nota Técnica:** A avaliação das escolas estaduais e o bônus de desempenho educacional – BDE. [2008d?]. Disponível em:<http://www.educacao.pe.gov.br/diretorio/pmg2/nota_tecnica_idepe.pdf> Acesso em: dez. 2012.

____ **Lei nº 13.486, de 01 de julho de 2008e.** Institui o Bônus de Desempenho Educacional - BDE, no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências. Educação em Rede. Disponível em:< <http://www.siepe.educacao.pe.gov.br/WebModuleSme/itemMenuPaginaConteudoUsuarioAction.do?actionType=mostrar&idPaginaItemMenuConteudo=5913>> Acesso em: Dez. 2012.

____. **Programa de Modernização da Gestão Pública:** metas para a educação. 2008f. Disponível em :< http://www.educacao.pe.gov.br/upload/galeria/644/programa_de_moderniza%C3%A7%C3%A3o.pdf > Acesso em: set. 2012.

____, Diário Oficial do Estado de. Governo do Estado promove capacitação. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco.** Poder executivo. Ano LXXV, nº 103, Recife, 3 de Junho de 2008g. Disponível em :< <http://www.cepe.com.br/diario/> > Acesso em: ago. 2012.

____. Bônus de Desempenho Educacional: Educadores podem dobrar os salários de dezembro. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco.** Poder executivo, Ano LXXV, nº 103, Recife, 3 de Junho de 2008h. Disponível em :< <http://www.cepe.com.br/diario/> > Acesso em: ago. 2012.

____. **Monitoramento das ações em 2008.** Todos por Pernambuco: gestão democrática e regionalizada. 2008i. Disponível em:<<http://www2.seplag.pe.gov.br/web/seplag/downloads/monitoramento-das-acoes-em-2008>> Acesso em: ago. 2012.

____. **Todos por Pernambuco:** Gestão Democrática e Regionalizada. Mapa da Estratégia 2008, Recife, 2008j. Disponível em: < http://www2.seplag.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=18614&folderId=51133&name=DLFE-3665.pdf > Acesso em: mai. de 2012.

____. **Decreto nº 31.480, de 11 de Março de 2008k.** Altera o Decreto nº 30.433, de 15 de maio de 2007, que aprovou o regulamento da Secretaria de Planejamento e Gestão, e dá outras providências. Assembleia Legislativa de Pernambuco. Sistema LEGISPE-Base de Dados da Legislação Estadual de Pernambuco. Disponível em:< <http://legis.alepe.pe.gov.br/pesquisa.aspx>> Acesso em: jun. 2012.

_____. Governo do Estado de. **Relatório da ação do Governo 2007:** Mensagem do Exmo. Sr. Governador à Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. Recife, fevereiro de 2008l. Disponível em : < <http://www2.seplag.pe.gov.br/web/seplag/downloads/relatorio-da-acao-do-governo> > Acesso em: mai. 2012.

_____. **INDG faz alinhamento com os Gestores das Regionais de Pernambuco.** 12 de dezembro de 2007a. Disponível em: <<http://www.educacao.pe.gov.br/?cat=3&art=47>> Acesso em: Dez. 2012

_____. **Governo lança Projeto de Modernização Pública do Estado de Pernambuco.** 12 de dezembro de 2007b. Disponível em: <<http://www.educacao.pe.gov.br/?cat=3&art=46>> Acesso em: Dez. 2012

_____. **Lei Orçamentária Anual.** Lei nº 13.342, de 07 de dezembro de 2007c. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado de Pernambuco para o exercício financeiro de 2008. Disponível em:< <http://www2.seplag.pe.gov.br/web/seplag/downloads/loa>> Acesso em: set. 2012.

_____. **Plano Plurianual 2008-2011.** Lei nº 13.306 de 01 de outubro de 2007d. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Estado para o quadriênio 2008-2011, e dá outras providências. Disponível em:<http://www2.seplag.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=18613&folderId=51243&name=DLFE-3718.pdf> Acesso em: ago. 2012.

_____. **Lei de Diretrizes Orçamentárias.** Lei nº. 13.307, de 01 de outubro de 2007e. Estabelece as diretrizes orçamentárias do Estado de Pernambuco para o exercício de 2008. Disponível em:<http://www2.seplag.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=18611&folderId=51094&name=DLFE-3653.pdf> Acesso em: set. 2012.

_____. **Consolidação e internalização do desenvolvimento.** Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social-CEDES Câmara temática: Consolidação e internalização de novos investimentos. 09 de Julho de 2007f. Disponível em :<http://www2.cedes.pe.gov.br/web/cedes/novos_investimentos/documentos-da-camara> Acesso em: ago. 2012.

_____. **Decreto nº. 30.433, de 15 de maio de 2007g.** Aprova o regulamento da Secretaria de Planejamento e Gestão, e dá outras providências. Assembleia Legislativa de Pernambuco. Sistema LEGISPE-Base de Dados da Legislação Estadual de Pernambuco. Disponível em:<<http://legis.alepe.pe.gov.br/pesquisa.aspx>> Acesso em: jun. 2012.

_____. **Lei nº 13.363, de 13 de dezembro de 2007h.** Cria os Comitês de Articulação Regionais e Comitês de Articulação Municipais, sob a gestão da Secretaria Especial de Articulação Regional. Disponível em:< <http://www.portaisgoverno.pe.gov.br/web/seart/lei-3.363> > Acesso em: dez. 2012.

_____. **Lei nº 12.588, de 21 de maio de 2004.** Cria a Unidade Técnica de Coordenação do Programa de Desenvolvimento de Centros de Ensino Experimental, e dá outras providências.. Sistema LEGISPE-Base de Dados da Legislação Estadual de Pernambuco Disponível em:<<http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=1&numero=12588&complemento=0&ano=2004&tipo=>>> Acesso em: dez. 2012.

____. **Decreto nº. 29.289, de 07 de junho de 2006.** Institui o Projeto de Modernização da Gestão e do Planejamento do Estado de Pernambuco - PNAGE-PE, e dá outras providências. Assembleia Legislativa de Pernambuco. Sistema LEGISPE-Base de Dados da Legislação Estadual de Pernambuco. Disponível em: < <http://legis.alepe.pe.gov.br/pesquisa.aspx> > Acesso em: jun. 2012.

____. **Programa Nacional de Apoio à Modernização do Planejamento e da Gestão dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal-PNAGE.** Secretaria de Administração e Reforma do Estado. Recife, out. 2002. Disponível em: <<http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00000647.pdf>> Acesso em: nov. 2012.

____. **Decreto Lei nº. 21.389, de 26 de abril de 1999.** Define a estrutura e organização da Secretaria de Administração e Reforma do Estado – SARE e dá outras providências. Assembleia Legislativa de Pernambuco. Sistema LEGISPE-Base de Dados da Legislação Estadual de Pernambuco. Disponível em: < <http://legis.alepe.pe.gov.br/pesquisa.aspx> > Acesso em: jun. 2012.

PROGRAMA GAÚCHO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE (PGQP). **Sala de Imprensa.** Disponível em: <http://www.mbc.org.br/mbc/pgqp/index.php?option=com_imprensa&task=imprensa_detalhes&Itemid=71&id=309&tipo=Release > Acesso em: nov. 2012.

PSB, PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB. **Estatuto.** Disponível em: <<http://www.psbnacional.org.br/estatuto.asp>> Acesso em: mai. 2012.

____. **Seminário compartilhando experiências 2012.** Tv João Mangabeira e Escola de Formação Política Miguel Arraes. Disponível em: < <http://www.tvjoamangabeira.com.br/index.php/seminarios/seminario-compartilhando-experiencias-2012-> > Acesso em: mai. 2012.

____. **Os desafios dos governos socialistas.** Tv João Mangabeira, de 7 a 8 de Dezembro de 2010. Disponível em: <<http://www.tvjoamangabeira.com.br/index.php/os-desafios-dos-governos-socialistas-> > Acesso em: mai. 2012.

____. Eduardo Campos recebe Oscar da gestão oferecido pela ONU. **Notícias.** 25 de maio 2012. Disponível em: <http://www.psbnacional.org.br/not_det.asp?det=1909> Acesso em: Mai. 2012.

SAEPE, Portal da Avaliação. Disponível em: <<http://www.saepe.caedufjf.net/saepe-inst/>> Acesso em: dez. 2012

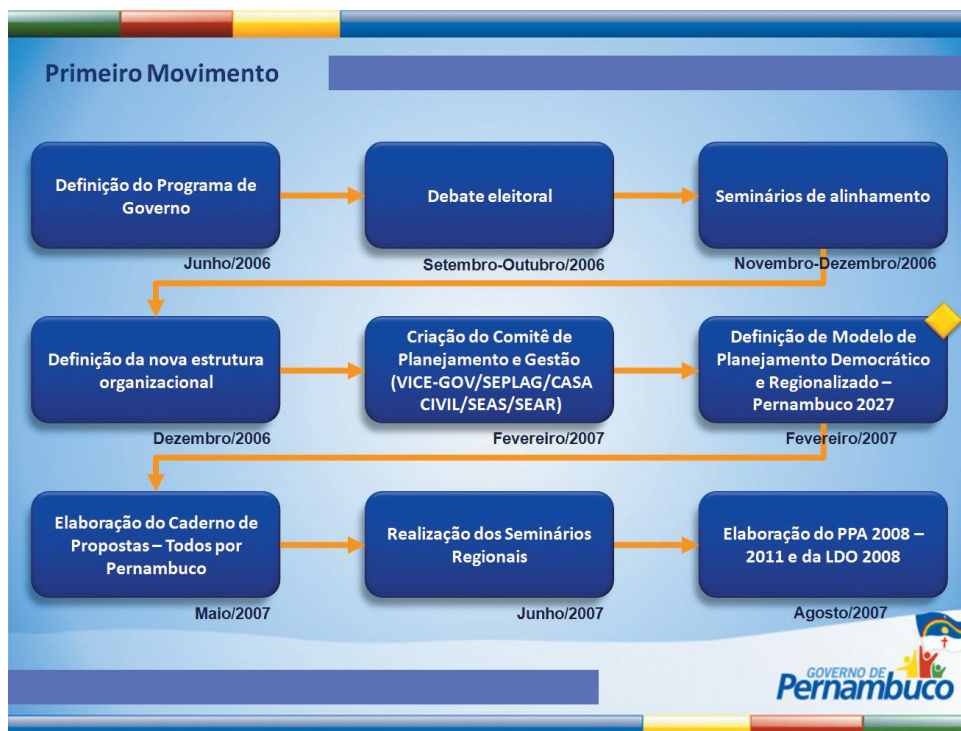
SEBRAE, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Programa MLT :** formação de multiplicadores para atuação no local de trabalho. Biblioteca On line SEBRAE. fev. 2009. Disponível em: < [http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/bds.nsf/49B285DDC24D11EF83257625007892D4/\\$File/NT00041F72.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/bds.nsf/49B285DDC24D11EF83257625007892D4/$File/NT00041F72.pdf) > Acesso em: set. 2012.

VEGAS, E; UMANSKY, Ilana. **Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por médio de incentivos.** ¿qué? lecciones nos entregam las reformas educativas de América Latina?. Washington-DC, Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo/Banco Mundial, 2005.

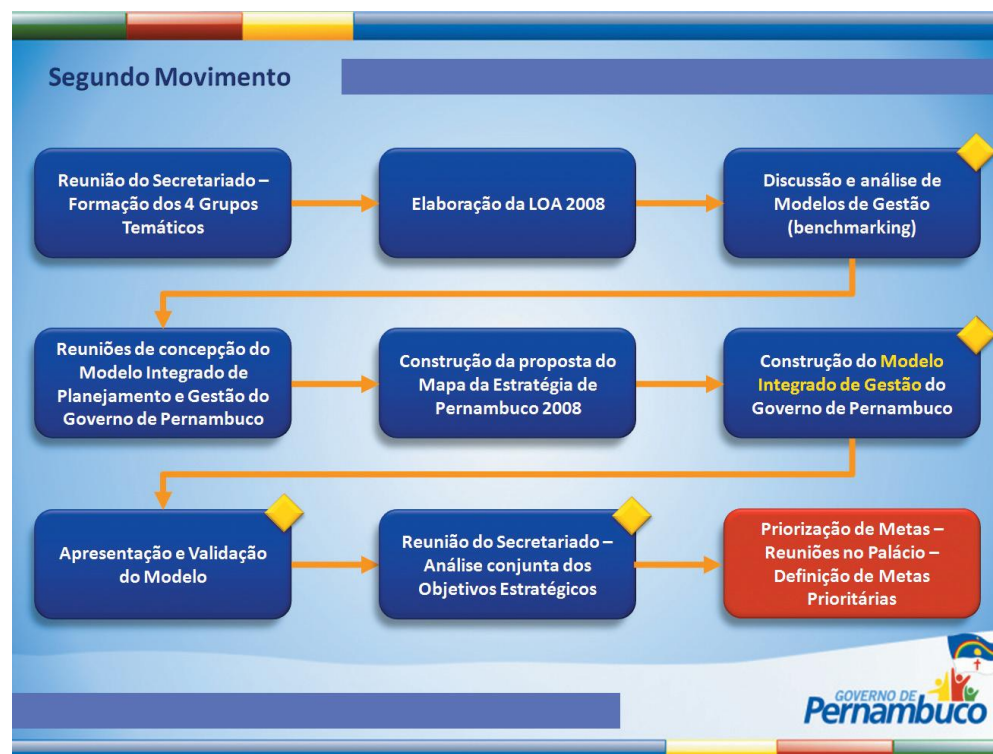
WERTHEIN, Jorge; NOLETO, Marlova J. A UNESCO e o compromisso com o desenvolvimento e o combate à pobreza. In WERTHEIN, Jorge; NOLETO, Marlova J.(org). **Pobreza e desigualdade no Brasil:** traçando caminhos para a inclusão social. Brasília: UNESCO, 2003.

ANEXOS

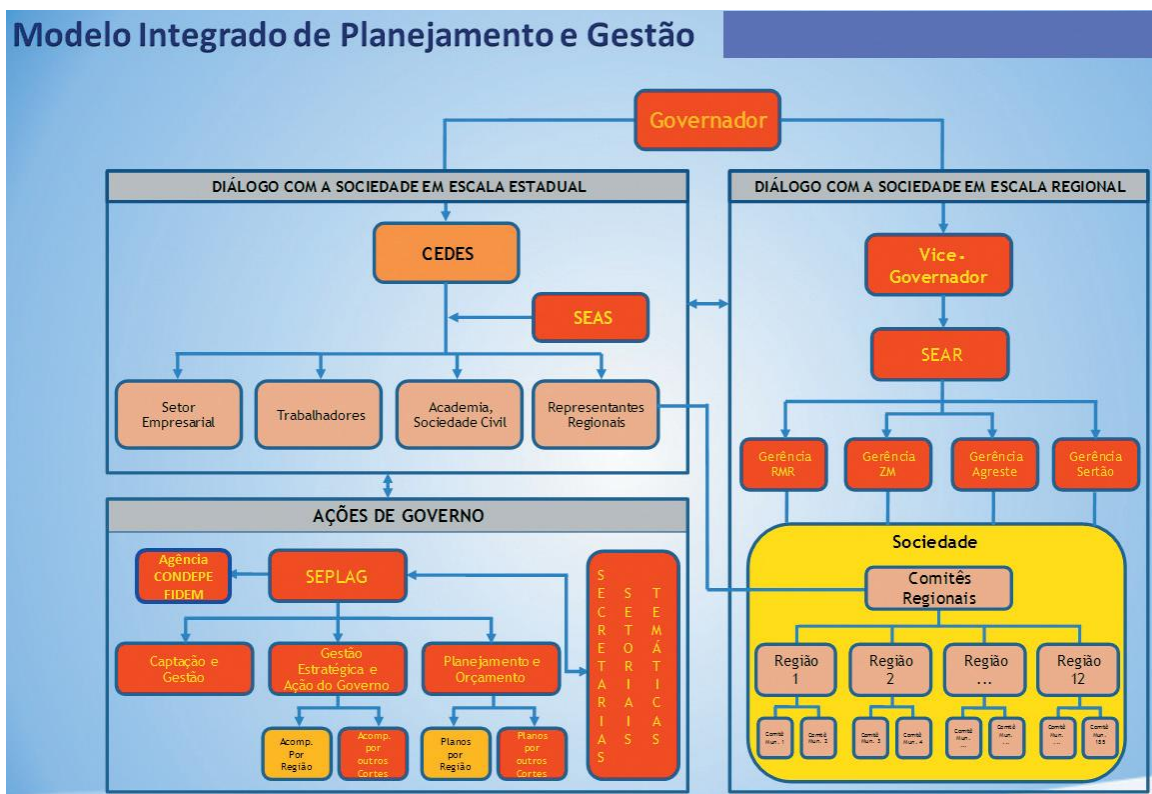
ANEXO 01: Implementação do TPPE: Primeiro Movimento (PERNAMBUCO, 2008c).



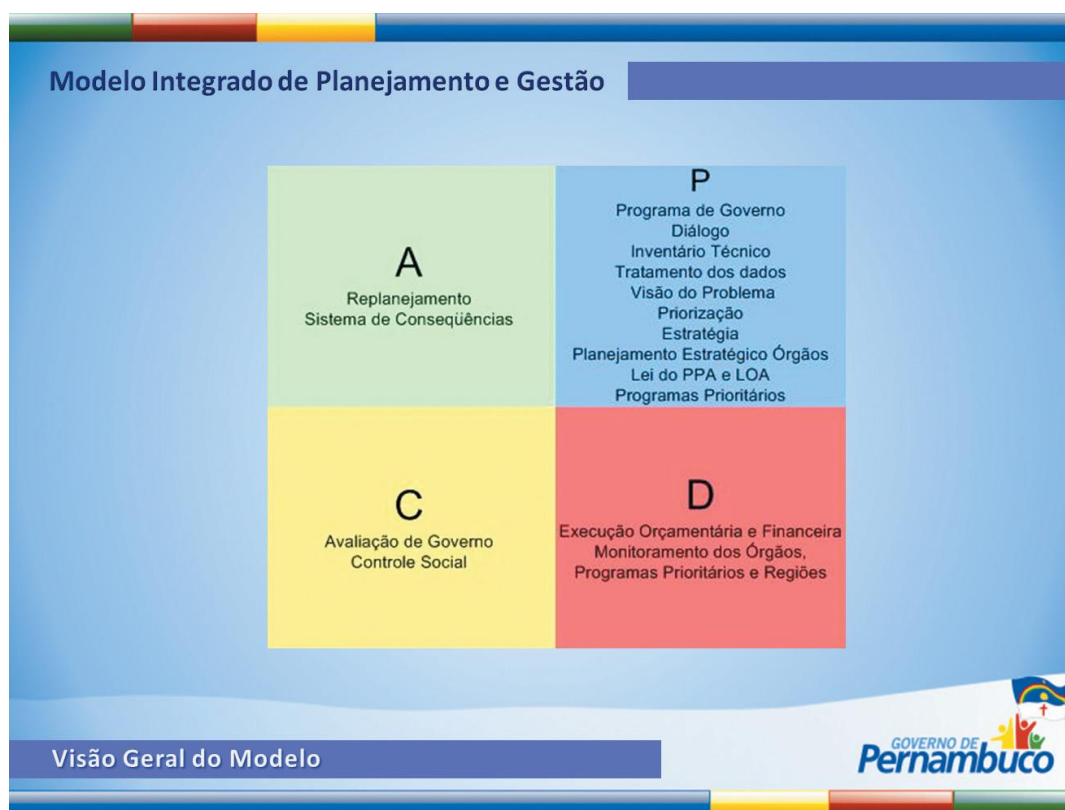
ANEXO 02: Implementação do TPPE: Segundo Movimento (PERNAMBUCO, 2008c)



ANEXO 03: Estrutura do Modelo de Planejamento e Gestão



ANEXO 04: Ciclo PDCA governo Estadual (PERNAMBUCO, 2008c)



ANEXO 5. Mapa da Estratégia 2008.



ANEXO 6 – SISTEMA DE MONITORAMENTO DE PROCESSOS E RESULTADOS



SECRETARIA EXECUTIVA DE GESTÃO DA REDE
GERÊNCIA DE GESTÃO PEDAGÓGICA DE REDE ESCOLAR

✓ **FORMAÇÃO SOBRE A SISTEMÁTICA DE**
✓ **ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO ESCOLAR**
✓ **Gravatá - PE, 17 A 19 de Junho**
✓ **2009**



SECRETARIA EXECUTIVA DE GESTÃO DA REDE
GERÊNCIA DE GESTÃO PEDAGÓGICA DE REDE ESCOLAR

GOVERNO DE
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO
Pernambuco

• **O PORQUE DA SISTEMÁTICA DE ACOMPANHAMENTO?**

A Sistemática de Acompanhamento está inserida em uma das metas para a Educação do Programa de Modernização da Gestão Pública, onde o foco se dá na melhoria dos indicadores educacionais do estado, sobretudo no IDEB e SAEPE.

A Sistemática de Acompanhamento prevê um conjunto de atividades gerenciais focadas no desenvolvimento dos processos-meios que interferem na melhoria da aprendizagem dos estudantes.

• **O QUE É O GESTÃO NOTA 10?**

Voltado ao sucesso do aluno, o Programa Gestão Nota 10 aponta como solução escolas autônomas dentro da rede de ensino, geridas por diretores tecnicamente competentes e com apoio gerencial e pedagógico da Secretaria de Educação.

Adotado como **Política Pública** no estado de Pernambuco, o Programa trabalha com indicadores e metas gerenciais, capacitação dos profissionais em serviço e informação em tempo real.

GOVERNO DE
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO
Pernambuco

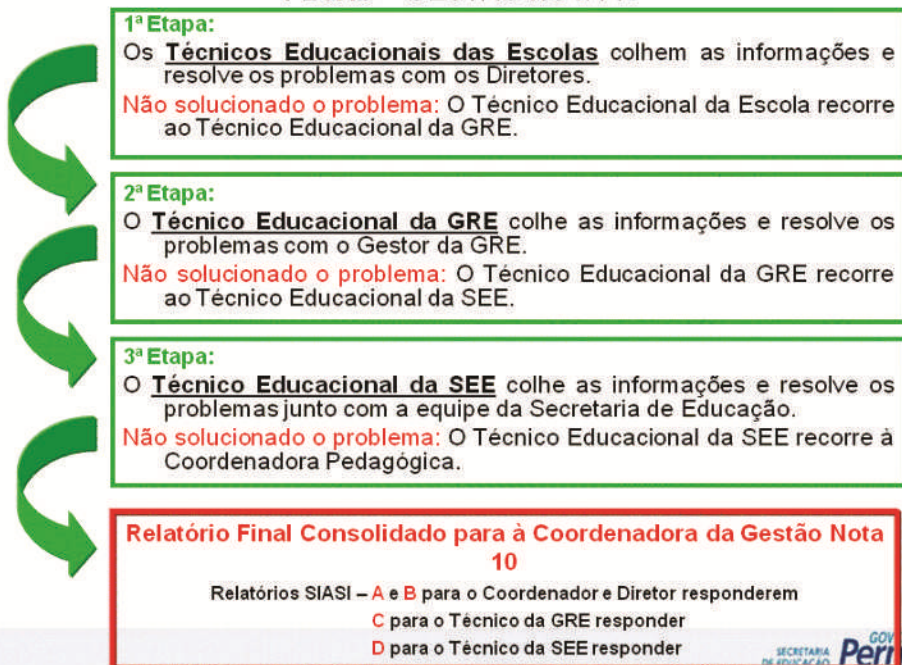


Indicadores de Sucesso Acompanhados

- ✓ Dias letivos previstos e dados
- ✓ Frequência de alunos e professores
- ✓ Transferências e movimentações de alunos
- ✓ Alunos Alfabetizados e não-Alfabetizados
- ✓ Desempenhos bimestral e final



FLUXO – GESTÃO NOTA 10





SECRETARIA EXECUTIVA DE GESTÃO DA REDE
GERÊNCIA DE GESTÃO PEDAGÓGICA DE REDE ESCOLAR

**Atribuições dos Técnicos em Gestão Educacional da
SEGE/Coordenador/GRE**

- ✓ Acompanhar as ações dos técnicos das GRE's sob sua jurisdição, assegurando o cumprimento do cronograma do IAS (Instituto Ayrton Senna).
- ✓ Analisar mensalmente os resultados consolidados em cada GRE.
- ✓ Acompanhar o plano de intervenção nas Escolas.
- ✓ Averiguar se as ações programados pelo Programa Gestão Nota 10 estão sendo executadas em conformidade com o plano de Ação das Escolas e com o Termo de Compromisso.
- ✓ Assegurar a coleta, a consolidação e o registro de dados de acordo com as diretrizes da Secretaria de Educação, responsabilizando – se pelo acompanhamento e pela inserção das informações no SIASI (Sistema Instituto Ayrton Senna de Informação).
- ✓ Orientar mensalmente o alcance das metas pelas escolas, através das rotinas da sistemática de acompanhamento.
- ✓ Manter interlocução das Escolas com a GRE e a Secretaria de Educação, visando assegurar a integração do Sistema de Ensino.
- ✓ Realizar Formação Continuada em conformidade com o Programa Gestão Nota 10.
- ✓ Transformar informações quantitativas em qualitativas com a finalidade de realizar ações interventivas.
- ✓ Estabelecer rotinas de trabalho, observando a elaboração e execução das atividades propostas no cronograma anual.

GOVERNO DE
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO **Pernambuco**



SECRETARIA EXECUTIVA DE GESTÃO DA REDE
GERÊNCIA DE GESTÃO PEDAGÓGICA DE REDE ESCOLAR

**Atribuições dos Técnicos em Gestão Educacional das
Regionais responsáveis pelas escolas**

- ✓ Coletar e consolidar os dados referentes ao programa que compõe a Política Pública do Estado
- ✓ Visitar quinzenalmente as escolas sobre sua responsabilidade, acompanhando e orientando o preenchimento dos instrumentos estabelecidos pelo Programa de Modernização da Gestão Pública.
- ✓ Receber os instrumentos encaminhados pelas técnicas das escolas procedendo à análise e inserção dos dados corrigindo as inconsistências.
- ✓ Acompanhar diariamente por telefone e e-mail as atividades desenvolvidas pelas escolas sobre sua responsabilidade, assegurando que as ações estejam em conformidade com o Plano de Ação da escola e com o Termo de Compromisso.
- ✓ Verificar se as aulas previstas e aulas dadas estão em conformidade com o calendário escolar, entregue pelas escolas no início do ano letivo e acompanhar as reposições.
- ✓ Cumprir as atividades dentro do prazo estabelecido pela Sistemática de Acompanhamento do Programa Gestão Nota 10.
- ✓ Informar imediatamente a Coordenadora / Gestor da GRE qualquer situação que impeça a realização das aulas nos horários estabelecidos pela escola.
- ✓ Encaminhar à Secretaria de Educação no prazo estabelecido as Planilhas de Acompanhamento, para possibilitar a resolução do problema em tempo hábil.
- ✓ Responsabilizar - se junto ao Gestor da GRE pelo o cumprimento do cronograma de atividades, bem como pelos os resultados e alcance das metas da Regional.
- ✓ Ser o elo entre a escola e a GRE/Secretaria de Educação, no processo de implementação das ações do Programa Gestão Nota 10.
- ✓ Articular com a Equipe Escolar, sem perder de vista o foco da Sistemática de Acompanhamento do Programa Gestão Nota 10.

GOVERNO DE
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO **Pernambuco**



SECRETARIA EXECUTIVA DE GESTÃO DA REDE
GERÊNCIA DE GESTÃO PEDAGÓGICA DE REDE ESCOLAR

Atribuições dos Técnicos em Gestão Educacional das Escolas

- ✓ Articular junto ao Diretor da escola e o Técnico da GRE os problemas do cotidiano escolar, em busca de soluções imediatas a partir da coleta e consolidação dos dados, como também, do acompanhamento diário da gestão escolar com vistas a atender a Política de Modernização do Estado.
- ✓ Assegurar para que as ações sejam realizadas em conformidade com o Plano de Ação da escola e com o Termo de Compromisso.
- ✓ Acompanhar diariamente as atividades do cotidiano escolar.
- ✓ Cumprir as atividades dentro do prazo estabelecido pela Secretaria de Educação.
- ✓ Informar imediatamente a GRE qualquer situação que impeça realização das aulas.
- ✓ Coletar e consolidar as planilhas de acompanhamento do Programa Gestão Nota 10, para possibilitar as intervenções em tempo hábil.
- ✓ Verificar o cumprimento dos 200 dias letivos e das 800 h/a.
- ✓ Ter responsabilidade conjuntamente com o diretor escolar pelos resultados e o alcance das metas da escola.
- ✓ Ser o elo entre a escola e a Regional no processo de implementação das ações do Programa Gestão Nota 10.
- ✓ Acompanhar junto ao Diretor Escolar, as ações de intervenção que se fizerem necessárias.
- ✓ Participar das discussões das devolutivas dos resultados do SIASI com a Direção Escolar.

GOVERNO DE
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO
Pernambuco



SECRETARIA EXECUTIVA DE GESTÃO DA REDE
GERÊNCIA DE GESTÃO PEDAGÓGICA DE REDE ESCOLAR

OFICINA

Quais as dificuldades encontradas no desenvolvimento das ações mediante as suas atribuições de Técnico em Gestão da GRE?

Diante dessas dificuldades, quais os encaminhamentos adotados?

GOVERNO DE
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO
Pernambuco



SECRETARIA EXECUTIVA DE GESTÃO DA REDE
GERÊNCIA DE GESTÃO PEDAGÓGICA DE REDE ESCOLAR

OBJETIVOS PRIORITÁRIOS

NECESSIDADE DE PROFESSOR

Assegurar 100% das turmas e disciplinas, em todos os turnos, com professores durante os 200 dias letivos.



SECRETARIA EXECUTIVA DE GESTÃO DA REDE
GERÊNCIA DE GESTÃO PEDAGÓGICA DE REDE ESCOLAR

GOVERNO DE
Pernambuco
SECRETARIA
DE EDUCAÇÃO

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL
PROMOÇÃO E DEFESA DO DIREITO À EDUCAÇÃO**

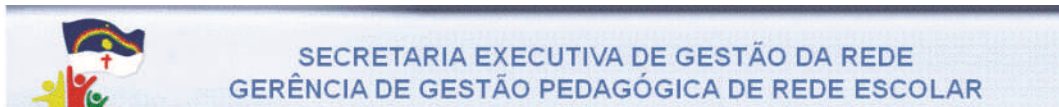
RECOMENDAÇÃO CONJUNTA Nº 01/2009- 22ª 29ª PJDCC

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, por intermédio das 22ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital e 29ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital, no desempenho de suas atribuições constitucionais e legais, com fulcro nas disposições contidas no art. 129, II, da Constituição Federal; na Lei nº 8.625/93, art. 26, I e IV, e art. 27, I e II, parágrafo único, IV, combinados, ainda, com o disposto no art 5.º I, II e IV, e art. 6.º, I e IV, da Lei Complementar Estadual nº 12/94, atualizada pela Lei Complementar nº 21/98;

CONSIDERANDO

- que a Constituição Federal, em seu art. 6º, define como direito social o direito humano à educação, dispondo, ainda, no art. 205, que a educação é direito de todos e dever do Estado;
- o disposto no art. 24, inciso I, da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), através do qual a educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada com a carga horária mínima anual de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver;

GOVERNO DE
Pernambuco
SECRETARIA
DE EDUCAÇÃO



**SECRETARIA EXECUTIVA DE GESTÃO DA REDE
GERÊNCIA DE GESTÃO PEDAGÓGICA DE REDE ESCOLAR**

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL
PROMOÇÃO E DEFESA DO DIREITO À EDUCAÇÃO**

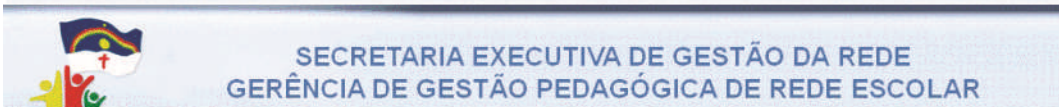
RECOMENDAÇÃO CONJUNTA Nº 01/2009- 22ª 29ª PJDCC

CONSIDERANDO

- que os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão, dentre outras, a incumbência de assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas (art. 12, inciso III, da referida Lei nº 9.394/1996);
- as disposições contidas no Estatuto do Magistério Público do Estado de Pernambuco (Lei Estadual nº 11.329/1996);
- que o déficit de carga horária nas escolas da rede pública estadual de ensino acarreta prejuízos irreparáveis ao processo de aprendizagem dos alunos da mencionada rede, principalmente quando a reposição desse déficit não ocorre no mesmo ano letivo;
- a instauração do Inquérito Civil Conjunto nº 01/09-22ª29ª PJDCC para acompanhar o efetivo cumprimento da carga horária mínima anual de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, no ano letivo de 2009, pelas escolas da rede pública estadual de ensino localizadas no município do Recife;

RESOLVE RECOMENDAR, com base no art. 5º, parágrafo único, IV, da Lei Complementar nº 12/94 e art. 27, parágrafo único, IV, da Lei nº 8.625/93,

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO GOVERNO DE Pernambuco



**SECRETARIA EXECUTIVA DE GESTÃO DA REDE
GERÊNCIA DE GESTÃO PEDAGÓGICA DE REDE ESCOLAR**

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL
PROMOÇÃO E DEFESA DO DIREITO À EDUCAÇÃO**

RECOMENDAÇÃO CONJUNTA Nº 01/2009- 22ª 29ª PJDCC

I- Ao Sr. Secretário de Educação do Estado de Pernambuco que:

- a) adote, no âmbito de sua competência, todas as providências administrativas para que ocorra o efetivo cumprimento da carga horária mínima anual de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, no ano letivo de 2009, nas escolas da rede pública estadual de ensino, localizadas no município do Recife, informando as medidas adotadas a esta Promotoria de Justiça;
- b) reproduza o inteiro teor da presente Recomendação e distribua, no prazo de 30 (trinta) dias, em todas as escolas da rede pública estadual, localizadas na cidade do Recife, com a finalidade de dar conhecimento às Equipes Gestoras e aos Professores, enviando comprovante da entrega às Equipes Gestoras das escolas a esta Promotoria de Justiça até 10 (dez) dias findo o prazo anterior;

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO GOVERNO DE Pernambuco



SECRETARIA EXECUTIVA DE GESTÃO DA REDE
GERÊNCIA DE GESTÃO PEDAGÓGICA DE REDE ESCOLAR

ACOMPANHAR O HORÁRIO DA EQUIPE GESTORA.

- ✓ Elaborar o horário de trabalho do Diretor, Adjunto e Secretário Escolar.
- ✓ Acompanhar o cumprimento do mesmo.
- ✓ Assegurar que a equipe gestora frequente a escola diariamente, com presença nos 03 turnos.



SECRETARIA EXECUTIVA DE GESTÃO DA REDE
GERÊNCIA DE GESTÃO PEDAGÓGICA DE REDE ESCOLAR

GOVERNO DE
Pernambuco
SECRETARIA
DE EDUCAÇÃO

UNIFICAÇÃO DO REGISTRO DA JORNADA DE TRABALHO

- ✓ O Processo de validação dos modelos para unificação está em andamento.
- ✓ Prazo para entrega do modelo nas escolas – 2010
- ✓ O Registro da Jornada de Trabalho destina-se aos servidores efetivos do Estado, contratos temporários e estagiários.
- ✓ O Registro da Jornada de Trabalho é um instrumento que garante a formalização da vida funcional do servidor.
- ✓ O Registro da Jornada de Trabalho é um instrumento comprobatório da frequência diária do efetivo exercício do servidor, possibilitando dirimir contradições nas questões de aposentadoria, jurídica e civil.

GOVERNO DE
Pernambuco
SECRETARIA
DE EDUCAÇÃO



SECRETARIA EXECUTIVA DE GESTÃO DA REDE
GERÊNCIA DE GESTÃO PEDAGÓGICA DE REDE ESCOLAR

OBJETIVOS DO DIÁRIO DE CLASSE

- ✓ o diário de classe é um instrumento de registro do planejamento e do desenvolvimento das atividades pedagógicas do(a) professor(a).
- ✓ o diário de classe é um instrumento legal de registro das situações didáticas da vida escolar dos(as) estudantes, do acompanhamento das suas aprendizagens e do desempenho escolar.
- ✓ no diário de classe devem constar: a relação nominal dos(as) estudantes, em ordem alfabética, observações sobre o rendimento, frequência justificada e atitudes comportamentais; o planejamento das aulas, o registro dos conteúdos trabalhados em situação didática de cada bimestre e as atividades ou projetos especiais.



SECRETARIA EXECUTIVA DE GESTÃO DA REDE
GERÊNCIA DE GESTÃO PEDAGÓGICA DE REDE ESCOLAR

GOVERNO DE
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO
Pernambuco

OBJETIVOS PRIORITÁRIOS

REGISTRO DA JORNADA DE TRABALHO

Assegurar o preenchimento pelos professores e demais funcionários.

GOVERNO DE
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO
Pernambuco



SECRETARIA EXECUTIVA DE GESTÃO DA REDE
GERÊNCIA DE GESTÃO PEDAGÓGICA DE REDE ESCOLAR

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL
PROMOÇÃO E DEFESA DO DIREITO À EDUCAÇÃO

RECOMENDAÇÃO CONJUNTA Nº 01/2009- 22ª 29ª PJDCC

II - Aos Gestores das Gerências Regionais de Educação que adotem, no âmbito de sua competência, todas as providências administrativas para que as Equipes Gestoras das escolas da rede pública estadual de ensino e o Corpo Docente cumpram, rigorosamente, o Calendário Escolar, adotando as medidas cabíveis quando verificado o seu descumprimento perante a Secretaria Estadual de Educação, informando as providências adotadas a esta Promotoria de Justiça;

III - Às Equipes Gestoras e Professores das escolas da rede pública estadual de ensino que cumpram rigorosamente o Calendário Escolar de forma a garantir o efetivo cumprimento da carga horária mínima anual de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, no ano letivo de 2009.

GOVERNO DE
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO **Pernambuco**



SECRETARIA EXECUTIVA DE GESTÃO DA REDE
GERÊNCIA DE GESTÃO PEDAGÓGICA DE REDE ESCOLAR

OBJETIVOS PRIORITÁRIOS

DIÁRIOS DE CLASSE

Acompanhar o preenchimento correto e em tempo hábil.

GOVERNO DE
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO **Pernambuco**



SECRETARIA EXECUTIVA DE GESTÃO DA REDE
GERÊNCIA DE GESTÃO PEDAGÓGICA DE REDE ESCOLAR

OPORTUNIDADE DE MELHORIA

- ✓ Comunicação Institucional;
- ✓ Trabalho em Equipe;
- ✓ Administração por objetivo;
- ✓ Foco em Resultados;
- ✓ Melhoria da Qualidade do Ensino.

GOVERNO DE
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO **Pernambuco**



SECRETARIA EXECUTIVA DE GESTÃO DA REDE
GERÊNCIA DE GESTÃO PEDAGÓGICA DE REDE ESCOLAR

DIFICULDADES NO PROCESSO

- ✓ Não cumprimento dos prazos;
- ✓ Ausência de foco das pessoas envolvidas no processo;
- ✓ Não cumprimento do calendário de visitas às escolas;
- ✓ Técnicos em gestão assumindo outras atividades nas GRE's e Escolas;
- ✓ Pouca comunicação entre as técnicas de gestão da SEE com os Gestores das GRE's.

GOVERNO DE
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO **Pernambuco**

ANEXO 7 – TERMO DE COMPROMISSO E RESPONSABILIDADE

ANEXO – MODELO DO TERMO DE COMPROMISSO

TERMO DE COMPROMISSO E RESPONSABILIDADE QUE ENTRE SI CELEBRAM O GOVERNO DE PERNAMBUCO, POR INTERMÉDIO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, E A **ESCOLA**, REPRESENTADA POR SEU(A) DIRETOR(A) E DIRETOR(A) ADJUNTO(A).

Pelo presente instrumento celebram este Termo de Compromisso e Responsabilidade de um lado, o Governo de Pernambuco, por intermédio da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco, inscrita no CNPJ sob o nº.10.572.071/0001-12, com sede à Avenida Afonso Olindense, 1513, CEP 50.810-900, representada, neste Ato, pelo Secretário de Educação do Estado de Pernambuco, nomeado pelo Ato Governamental nº., publicado no Diário Oficial, brasileiro, casado, inscrito no Cadastro de Pessoa Física do Ministério da Fazenda sob o nº., portador da Carteira de Identidade nº. - SSP/PE, doravante denominada simplesmente SEE e a **ESCOLA**, localizada à **RUA**, CEP, município, jurisdicionada à **GRE** neste Ato representada pelo(a) Diretor(a) Professor(a), matrícula nº., brasileiro(a), inscrito(a) no Cadastro de Pessoa Física do Ministério da Fazenda sob o nº., portador(a) da Carteira de Identidade nº., e pelo(a) Diretor(a) Adjunto(a), Professor(a), matrícula nº., brasileiro(a), inscrito(a) no Cadastro de Pessoa Física do Ministério da Fazenda sob o nº., portador(a) da Carteira de Identidade nº., doravante denominada, simplesmente Equipe da Direção da Unidade Escolar, nomeado(s), respectivamente, pelo ATO/Portaria nº, publicado no Diário Oficial e pelo ATO/Portaria nº. publicado no Diário Oficial.

CLÁUSULA PRIMEIRA - OBJETO E FINALIDADE

1.1. O presente Termo de Compromisso e Responsabilidade tem por objeto pactuar ações de melhoria na qualidade do ensino com a Equipe da Direção da Unidade Escolar e por finalidade garantir os meios para a efetivação da Proposta Pedagógica com foco na aprendizagem do estudante, através do desenvolvimento integral do currículo.

CLÁUSULA SEGUNDA - DAS OBRIGAÇÕES DA SEE

2.1. Cumprir e fazer cumprir as diretrizes estabelecidas na Constituição Federal, na Constituição Estadual, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e em demais normas legais da Educação Pública.

2.2. Apoiar a Equipe da Direção da Unidade Escolar na elaboração, atualização e implementação da Proposta Pedagógica e do Regimento Interno na implantação das Políticas Públicas Educacionais, por meio da Gerência Regional de Educação à qual seja jurisdicionada.

2.3. Promover as condições básicas de infraestrutura, o acesso à escola, por meio do planejamento da matrícula e o provimento do corpo docente, nas séries e disciplinas que integram o currículo da educação básica, para a adequada execução da Proposta Pedagógica da Unidade Escolar e melhoria da qualidade social da aprendizagem dos(as) estudantes.

2.4. Monitorar e acompanhar o cumprimento do presente Termo de Compromisso e Responsabilidade.

CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES DA EQUIPE DA DIREÇÃO ESCOLAR

3.1. Cumprir e fazer cumprir as diretrizes estabelecidas na legislação federal e na Política Educacional do Governo de Pernambuco.

3.2. Desenvolver o Projeto Político Pedagógico e o Plano de Ação da Unidade Escolar, com a participação dos professores e demais membros da comunidade escolar, garantindo a gestão democrática.

3.3. Fortalecer os órgãos colegiados.

3.4. Implantar a Matriz Curricular e o desenvolvimento integral do currículo em consonância com as Diretrizes da Secretaria de Educação, cumprindo o calendário escolar com no mínimo de 800 (oitocentas) horas anuais, distribuídas em 200 (duzentos) dias letivos, conforme dispõe a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e as diretrizes curriculares estaduais.

3.5. Promover um ambiente de aprendizagem na escola e o desenvolvimento profissional do corpo docente, com o objetivo de elevar a qualidade da educação pública, visando alcançar os indicadores e as metas pactuadas neste Termo de Compromisso e Responsabilidade.

3.6. Assegurar as condições necessárias para que os dados referentes à rede de ensino, aos alunos e servidores sejam inseridos no SIEPE com fidedignidade e nos prazos estabelecidos.

3.7. Atualizar o Portal Educação em Rede, gerenciando as informações nele contidas para garantir a disseminação das práticas pedagógicas.

3.8. Cumprir os procedimentos e prazos estabelecidos legalmente para a prestação de contas, conforme o disposto no Decreto nº 20.246 de 18 de dezembro de 1997, a Lei nº 11.466 de 24 de julho de 1997, o Decreto nº 23.666, de 05 de outubro de 2001 e a Instrução Normativa nº 02 de 18 de abril de 2012.

CLÁUSULA QUARTA - DAS METAS PACTUADAS

4.1. As metas de melhoria da qualidade do ensino, pactuadas por meio deste Termo de Compromisso e Responsabilidade, são aferidas por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco – IDEPE, indicador composto pela:

- avaliação de desempenho dos(as) estudantes em Língua Portuguesa e em Matemática, conforme matrizes de referência e escalas de proficiência comuns ao Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco - SAEPE e ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB e,
- as taxas de aprovação nas séries da educação básica oferecidas pela escola, conforme os procedimentos do Censo Escolar, que apura as taxas anuais de aprovação, abandono e reprovação.

4.3. As metas pactuadas para 2012 foram calculadas com base no IDEPE projetado para 2011 e nas realizações da escola nos últimos dois anos, almejando-se a elevação progressiva da qualidade da educação oferecida por cada unidade de ensino, de modo que se realizem no futuro próximo as metas educacionais do Estado de Pernambuco.

Na tabela seguinte encontram-se:

- **o IDEPE efetivamente alcançado pela escola nos últimos dois anos** – o IDEPE médio da escola em 2010 e 2011, um retrato de suas realizações mais recentes;
- **o IDEPE projetado para a escola em 2012** – a meta de qualidade pactuada por meio deste Termo de Compromisso e Responsabilidade com a Equipe da Direção da Unidade Escolar;

- **o esforço da escola** – a diferença entre o IDEPE efetivamente alcançado nos últimos dois anos e o IDEPE projetado para 2012.

NÍVEL DE ENSINO	IDEPE efetivamente alcançado em 2010 e 2011	Meta IDEPE - Esperado em 2012	Esforço da Escola
	Média de Língua Portuguesa e Matemática	Média de Língua Portuguesa e Matemática	Média de Língua Portuguesa e Matemática
4ª Série/5º ano do Ensino Fundamental	3,4	4,0	0,6
8ª Série/9º ano do Ensino Fundamental	3,6	4,1	0,5
3º Ano do Ensino Médio	2,8	3,6	0,8

CLÁUSULA QUINTA – DO SAEPE

5.1. O desempenho dos(as) estudantes é medido pelo SAEPE. Portanto, é muito importante que o(a) Diretor(a) escolar mobilize todo o corpo docente para utilizar as informações disponíveis no Portal do SAEPE sobre os resultados 2011 para que sejam realizadas as ações necessárias para elevar os padrões de desempenho no SAEPE 2012. Também, é importante utilizar diariamente os boletins pedagógicos distribuídos para todas as unidades escolares. Os boletins pedagógicos do SAEPE discutem extensamente o desenvolvimento desejável dos alunos ao final de cada etapa da educação básica em Língua Portuguesa e Matemática. Os padrões mínimos de desempenho propostos pela Secretaria de Educação correspondem ao nível BÁSICO das escalas de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática.

5.2. Somente as Escolas avaliadas por meio do SAEPE têm acesso ao cálculo do IDEPE e ao BDE.

CLÁUSULA SEXTA – DO BÔNUS DE DESEMPENHO EDUCACIONAL – BDE

6.1. Todos os servidores nas Unidades Escolares que alcançarem as metas de qualidade do ensino em 2012, superior a 50% do esforço da escola, de acordo com a cláusula quarta, farão jus ao Bônus de Desempenho Educacional – BDE, integral ou proporcional, conforme procedimentos estabelecidos por Lei e regulamentados por Decreto.

CLÁUSULA SÉTIMA - DA PARTICIPAÇÃO NA AVALIAÇÃO

7.1. É de competência da Gerência de Avaliação e Monitoramento das Políticas Educacionais, desenvolver as ações necessárias para a realização anual do SAEPE, bem como acompanhar a consolidação dos resultados do Índice de desenvolvimento da Educação de Pernambuco – IDEPE e do Bônus de Desempenho da Educação – BDE, observadas as metas estabelecidas neste Termo de Compromisso e Responsabilidade.

7.2. Compete à equipe da Direção da Unidade Escolar adotar as iniciativas necessárias para assegurar a participação nas provas do SAEPE de todos os(as) estudantes matriculados nas séries avaliadas. Um índice baixo de participação dos(as) estudantes no SAEPE prejudica a escola.

7.3. Consideram-se percentuais mínimos de participação no SAEPE, na 4ª série (5º ano) do ensino fundamental, 80% dos alunos matriculados, na 8ª série (9º ano), 75%, e na 3ª série do ensino médio, 70%.

7.4. O cálculo do IDEPE referente ao ano letivo de 2012, os(as) estudantes faltantes à avaliação do SAEPE, em número superior ao correspondente aos percentuais mínimos de participação serão considerados(as) como estudantes com desempenho nos níveis inferiores de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática.

7.5. As informações sobre a existência das séries avaliadas no SAEPE e constante no presente Termo de Compromisso é de responsabilidade da Equipe da Direção da Unidade Escolar.

CLÁUSULA OITAVA - DA VIGÊNCIA DO TERMO DE COMPROMISSO E RESPONSABILIDADE

8.1. O referido documento vigorará até a assinatura do novo Termo de Compromisso e Responsabilidade a ser firmado com esta Secretaria de Educação.

E por estarem de acordo com os termos apresentados e metas pactuadas, firmam o presente Termo.

Recife, ____ de ____ de ____.

Diretor(a) da ESCOLA

Diretor(a) Adjunto(a) da ESCOLA

Secretário de Educação

Testemunhas:

Nome: _____
CPF: _____

Nome: _____
CPF: _____

ANEXO 8 – NOTA TÉCNICA – BÔNUS DE DESEMPENHO EDUCACIONAL (BDE)**Apresentação**

O Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco e as Metas para a Educação Básica constituem uma política pública cuja diretriz é assegurar a melhoria da qualidade social da educação pública. Isto requer o comprometimento de todos: professores, gestores, alunos e suas famílias, unidos no esforço de cumprimento das metas estipuladas.

O trabalho baseado em metas e em resultados faz parte do Programa de Modernização da Gestão Pública adotado nas áreas da Saúde, Educação, Segurança e Finanças do Estado de Pernambuco. Na Educação, o objetivo é melhorar os indicadores educacionais do Estado, sobretudo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (IDEPE).

Para elevar o IDEPE, a escola deverá, necessariamente, apresentar melhorias na média da proficiência dos estudantes no SAEPE e na média da taxa de aprovação dos estudantes. Por isso, foi pactuado com a escola, através da assinatura do Termo de Compromisso, as metas a serem alcançadas pelos alunos das 4^a e 8^a séries do Ensino Fundamental e do 3^o ano do Ensino Médio, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática. A escola que alcançar a partir de 50% da meta estabelecida a escola será contemplada com o Bônus de Desempenho Educacional.

É importante ressaltar que o IDEPE SOMENTE é calculado para as escolas que realizaram o SAEPE na 4^a, 8^a do E.F e/ou 3^o ano do ensino médio. Isto por que são os resultados do SAEPE referentes à aprendizagem dos estudantes e a taxa de aprovação, medido pelo censo escolar que compõem o IDEPE. Portanto, as escolas que não apresentaram matrículas, em 2008, na 4^a e/ou 8^a séries do ensino fundamental e/ou 3^o ano do ensino médio, não participam do Bônus de Desempenho Educacional.

Para participar do BDE é necessário que a escola tenha o seu IDEPE, que é calculado utilizando o resultado do SAEPE e da taxa de aprovação, medido pelo censo escolar.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco - IDEPE

O Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco - IDEPE permite medir anualmente a qualidade da educação de Pernambuco. Ele leva em conta tanto os resultados da avaliação do SAEPE em Língua Portuguesa e Matemática dos alunos das 4^a e 8^a séries do ensino fundamental e do 3^o ano do ensino médio, como também a média de aprovação dos alunos. Na rede pública estadual, os resultados da avaliação do SAEPE e as taxas de aprovação da escola, ao comporem o IDEPE, além de servirem de diagnóstico para o sistema de educação de Pernambuco, serão o requisito fundamental para o estabelecimento do bônus, cujas metas estão descritas no Termo de Compromisso que a escola firmou com a Secretaria de Educação.

Neste sentido, para compor o IDEPE serão utilizados dois seguintes componentes:

a) média do desempenho dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática, resultante dos testes elaborados no SAEPE. O SAEPE possui escala de proficiência comum ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica/SAEB.

b) taxa de aprovação em cada uma das séries da educação básica oferecidas pela escola, conforme os procedimentos do Censo Escolar, que apura os índices anuais de aprovação, reprovação e abandono.

Mas como afinal é calculado o IDEPE?

Simple: O IDEPE não é nada mais, nada menos do que a multiplicação da nota média do SAEPE na escola pelas taxas médias de aprovação no ciclo avaliado.

Note que, como o IDEPE é a multiplicação do SAEPE pelas taxas de aprovação. Escolas que selecionam fortemente os melhores alunos, deixando de lado os que tropeçam no caminho, não possuirão um IDEPE extremamente alto. Se por um lado a escola poderá ter melhores notas no SAEPE, por outro ela perderá pontos devido a baixa taxa de aprovação. A idéia por trás da construção do IDEPE é que uma boa escola democrática deve prover uma educação de qualidade a todos os alunos.

O cálculo do IDEPE acompanha os procedimentos estabelecidos pelo Ministério da Educação para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), cujo objetivo é o de que, em 2022, bicentenário da nossa independência, a qualidade da educação do Brasil seja comparável à dos países desenvolvidos hoje.

O Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco- SAEPE

O SAEPE foi realizado pela primeira vez em 2000. Em 2005 foi novamente realizado, no entanto os seus resultados somente foram consolidados e divulgados em 2007. A partir de 2008 passou a ser realizado anualmente e compõe o IDEPE.

Os principais objetivos do SAEPE são

- Produzir informações sobre o grau de domínio dos estudantes nas habilidades e competências consideradas essenciais em cada período de escolaridade avaliado. Estes são pré-requisitos indispensáveis não apenas para a continuidade dos estudos, mas para a vida em sociedade.
- Monitorar o desempenho dos estudantes ao longo do tempo, como forma de avaliar continuamente o projeto pedagógico de cada escola, possibilitando a implementação de medidas corretivas quando necessário.
- Contribuir diretamente para a adaptação das práticas de ensino às necessidades dos alunos, diagnosticadas por meio dos instrumentos de avaliação.
- Associar os resultados da avaliação às políticas de incentivo com a intenção de reduzir as desigualdades e elevar o grau de eficácia da escola.
- Compor, em conjunto com as taxas de aprovação verificadas pelo Censo Escolar, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco – IDEPE.

As Metas

As metas são fixadas de acordo com o IDEPE, Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco. O IDEPE combina o desempenho dos alunos nos testes do Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco/SAEPE com as taxas de aprovação medidas pelo Censo Escolar.

Melhores resultados nos testes do SAEPE significam maior IDEPE. Da mesma forma, menos reprovações e menor taxa de alunos que abandonam os estudos ou repetem de ano resultam em maior IDEPE.

Cada escola possui a sua própria meta, calculada de acordo com as particularidades de cada uma das unidades, garantindo que o esforço requerido para o cumprimento da meta seja adequado. As metas são compatíveis com o estágio atual da escola, ou seja, escolas que tiveram resultados piores no SAEPE de 2005 terão uma meta mais baixa do que as melhores escolas. O objetivo, entretanto, é que no longo prazo as diferenças entre as escolas em Pernambuco fiquem cada vez menores, assegurando equidade e igualdade para todos os estudantes.

As metas estão definidas no termo de compromisso que a escola firmou com a Secretaria de Educação de Pernambuco. Abaixo está a reprodução de parte do termo de compromisso de uma escola, com suas metas.

Observe que para cada série avaliada são estabelecidas uma meta para língua portuguesa e uma meta para matemática. Quando a escola possui matrículas na 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e também no 3º ano do ensino médio, ela terá 06 (seis) metas para o IDEPE. A diferença entre o IDEPE utilizado como referência e o esperado é a meta para cada disciplina e cada série avaliada. A média dos resultados efetivamente alcançados demonstram o percentual obtido em relação às suas metas.

Assim, podemos afirmar que as metas para cada escola constituem-se no esforço necessário para alcançar o IDEPE para cada disciplina em cada uma das séries avaliadas: 4ª e 8ª do E.F e 3º ano do E.M.

O termo de compromisso

No intuito de garantir a participação e comprometimento das escolas com o programa, a equipe gestora das unidades escolares – diretor e diretor adjunto – assinou um Termo de Compromisso com a Secretaria de Estado de Educação de Pernambuco, no qual foram estabelecidas as metas de desempenho institucional a serem alcançadas em 2008. O IDEPE é o grande norteador desse compromisso.

De acordo com o Termo de Compromisso, a Secretaria de Educação deve apoiar a escola na elaboração e na implementação de sua Proposta Pedagógica, oferecendo a infra-estrutura necessária e desenvolvendo ações que garantam a presença de professores em todas as suas turmas e disciplinas.

Por sua vez, a equipe gestora fica responsável pela elaboração e execução de seu Plano de Ação, que inclui, dentre outros compromissos:

- a) A implantação da matriz curricular e o desenvolvimento integral do currículo;
- b) O cumprimento do calendário escolar com um mínimo de 800 horas anuais, distribuídas em um mínimo de 200 dias letivos, conforme dispõe a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional;
- c) A garantia de acesso e permanência do aluno na escola e o apoio a todas as ações que visem o sucesso escolar;
- d) O preenchimento dos dados solicitados pelo Censo Escolar com informações fidedignas e de qualidade.

O Termo de Compromisso com as unidades escolares utilizou como referência, o IDEPE de 2005, calculado sobre os resultados da avaliação da educação básica do estado de Pernambuco naquele ano. O Índice esperado para 2008 traduz o esforço da escola para alcançar as metas de qualidade estabelecidas para o período, visando, atingir os objetivos educacionais do estado.

O Bônus de Desempenho Educacional - BDE

As leis 13.486 de 01 de julho de 2008, 13.696 de 18 de dezembro de 2008 e o decreto nº 32.300, de 08 de setembro de 2008 instituem e regulamentam o Bônus de Desempenho Educacional – BDE. O BDE é uma premiação por resultados que beneficia os servidores lotados e em exercício nas unidades da rede pública estadual de ensino, baseado em metas objetivas a serem alcançadas pela escola.

O Bônus é mais um incentivo para promover a qualidade do ensino e valorizar a remuneração dos profissionais da educação, mas não faz parte do salário mensal dos servidores.

A bonificação varia de 50% a 100% de acordo com o percentual atingido da meta. A unidade que não conseguir alcançar pelo menos 50% da meta não terá direito ao bônus. A escola que alcançar 50% da meta estipulada receberá a metade do bônus; e a partir daí, o valor será proporcional ao percentual atingido da meta.

O Governo do estado de Pernambuco destinou 28,8 milhões de Reais para o pagamento do bônus de 2008, a ser pago em 2009. Esse valor corresponde à soma de todos os salários-base dos funcionários lotados nas escolas estaduais, excetuando o pessoal terceirizado. Todo esse montante será distribuído às escolas que alcançarem a partir de 50% de suas metas. Para os funcionários dessas escolas, o bônus será proporcional ao salário-base de cada funcionário e ao percentual da meta que a escola atingiu. O valor máximo que um funcionário ganhará poderá ser de mais de uma remuneração, dependendo do número de escolas que atingirem mais de 50% de sua meta.

Condicionantes do BDE:

A Secretaria de Educação considera importante incentivar a permanência de professores numa mesma escola e entende que os profissionais que permanecem por mais tempo numa mesma escola devem ser reconhecidos. Assim, o cálculo do Bônus considera a proporcionalidade no cumprimento da meta a partir de 50% e na lotação na escola a partir de 06 meses, conforme detalhado abaixo:

- **Cumprimento da Meta:** A escola deverá ter atingido, no mínimo, 50% da meta projetada para o período. O valor a ser recebido será proporcional ao percentual realizado da meta, até atingir o máximo de 100%.
- **Exercício mínimo:** Por último, para ter direito ao Bônus, o servidor deverá ter permanecido em efetivo exercício na unidade escolar premiada por, no mínimo, seis meses no ano letivo de referência para a concessão da premiação

É importante lembrar que a legislação prevê que não será computado o tempo em que o servidor estiver afastado, por qualquer motivo, da unidade escolar, exceto nas hipóteses de licença-maternidade e de licença médica, cujo período não ultrapasse seis meses do exercício em que foram apurados os resultados;

- d) escolas indígenas;
- e) escolas de Ensino Fundamental que não apresentam, em 2008, matrículas na 4ª série e/ou 8ª série do ensino fundamental;
- f) escolas

PERGUNTAS MAIS FREQUENTES

O professor que não leciona a disciplina avaliada pelo SAEPE tem direito ao BDE?

R - Sim! O bônus premiará todos os funcionários e servidores lotados e em exercício das unidades escolares em função do desempenho de sua escola, desde que a escola tenha matrículas, em 2008, na 4ª e/ou 8ª séries do E.F e/ou 3º ano do E.M.

O servidor que foi lotado no mês setembro na escola que cumpriu 100% da meta. Qual o percentual do bônus a que ele tem direito?

R - O servidor deve estar em exercício na escola por no mínimo 06 meses do ano letivo que for referência para a concessão do bônus.

O bônus incide sobre o salário ou sobre o vencimento dos funcionários da escola?

R - O Bônus incide sobre o vencimento inicial dos funcionários.

O professor da escola municipal que também é avaliada pelo SAEPE tem direito ao bônus?

R - Não. O bônus vale apenas para os profissionais do magistério das escolas estaduais.

ANEXO 9 – MATRIZES DE REFERÊNCIA SAEPE – EF 9º ANO E ENSINO MÉDIO.
MATRIZ DE REFERÊNCIA - SAEPE
MATEMÁTICA - 8a SÉRIE/9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL
TEMAS E SEUS DESCRITORES

I. Geometria

- D1 Identificar a localização/movimentação de objeto em mapas, croquis e outras representações gráficas.
- D2 Identificar propriedades comuns e diferenças entre figuras bidimensionais e tridimensionais, relacionando-as com as suas planificações.
- D3 Identificar propriedades de triângulos pela comparação de medidas de lados e ângulos.
- D4 Identificar relação entre quadriláteros por meio de suas propriedades.
- D5 Reconhecer a conservação ou modificação de medidas dos lados, do perímetro, da área em ampliação e/ou redução de figuras poligonais usando malhas quadriculadas.
- D6 Reconhecer ângulos como mudança de direção ou giros, identificando ângulos retos e não-retos.
- D7 Reconhecer que as imagens de uma figura construída por uma transformação homotética são semelhantes, identificando propriedades e/ou medidas que se modificam ou não se alteram.
- D8 Resolver problema utilizando propriedades dos polígonos (soma de seus ângulos internos, número de diagonais, cálculo da medida de cada ângulo interno nos polígonos regulares).
- D9 Resolver problema utilizando relações métricas no triângulo retângulo.
- D10 Resolver problema utilizando razões trigonométricas no triângulo retângulo.
- D11 Reconhecer círculo/circunferência, seus elementos e algumas de suas relações.

II. Grandezas e Medidas

- D12 Resolver problema envolvendo o cálculo de perímetro de figuras planas.
- D13 Resolver problema envolvendo o cálculo da área de figuras planas.
- D14 Resolver problema envolvendo noções de volume.
- D15 Resolver problema utilizando relações entre diferentes unidades de medida.

III. Números e Operações/Álgebra e Funções

- D16 Identificar a localização de números inteiros na reta numérica.
- D17 Identificar a localização de números racionais na reta numérica.
- D18 Efetuar cálculos com números inteiros, envolvendo as operações (adição, subtração, multiplicação, divisão, potenciação).
- D19 Resolver problema com números naturais, envolvendo diferentes significados das operações (adição, subtração, multiplicação, divisão, potenciação).
- D20 Resolver problema com números inteiros envolvendo as operações (adição, subtração, multiplicação, divisão, potenciação).
- D21 Reconhecer as diferentes representações de um número racional.

- D22 Identificar fração como representação que pode estar associada a diferentes significados.
- D23 Resolver problemas utilizando frações equivalentes.
- D24 Reconhecer as representações decimais dos números racionais como uma extensão do sistema de numeração decimal, identificando a existência de “ordens” como décimos, centésimos e milésimos.
- D25 Efetuar cálculos que envolvam operações com números racionais (adição, subtração, multiplicação, divisão, potenciação).
- D26 Resolver problema com números racionais envolvendo as operações (adição, subtração, multiplicação, divisão, potenciação).
- D27 Resolver problema que envolva porcentagem.
- D28 Resolver problema que envolva variação proporcional, direta ou inversa, entre grandezas.
- D29 Identificar uma equação ou inequação do 1º grau que expressa um problema.
- D30 Resolver problema que envolva equação do 1º grau.
- D31 Identificar a equação do 2º grau que expressa um problema.
- D32 Resolver problema que envolva equação do 2º grau.
- D33 Identificar a expressão algébrica que expressa uma regularidade observada em sequências de números ou figuras (padrões).
- D34 Identificar um sistema de equações do 1º grau que expressa um problema.

IV. Estatística, Probabilidade e Combinatória

- D35 Resolver problema elementar envolvendo o princípio fundamental da contagem.
- D36 Resolver problema envolvendo probabilidade de um evento.
- D37 Resolver problema envolvendo informações apresentadas em tabelas e/ou gráficos.
- D38 Associar informações apresentadas em listas e/ou tabelas simples aos gráficos que as representam, e vice-versa.~

MATRIZ DE REFERÊNCIA – SAEPE

MATEMÁTICA – 3º ANO ENSINO MÉDIO TEMAS E SEUS DESCRITORES

I. Geometria

- D1 Identificar figuras semelhantes mediante o reconhecimento de relações de proporcionalidade.
- D2 Reconhecer aplicações das relações métricas do triângulo retângulo em um problema que envolva figuras planas ou espaciais.
- D3 Relacionar diferentes poliedros ou corpos redondos com suas planificações ou vistas.
- D4 Identificar a relação entre o número de vértices, faces e/ou arestas de poliedros expressa em um problema.
- D5 Resolver problema que envolva razões trigonométricas no triângulo retângulo (seno, cosseno, tangente).
- D6 Identificar a localização de pontos no plano cartesiano.
- D7 Interpretar geometricamente os coeficientes da equação de uma reta.
- D8 Identificar a equação de uma reta apresentada a partir de dois pontos dados ou de um ponto e sua inclinação.
- D9 Relacionar a determinação do ponto de interseção de duas ou mais retas com a resolução de um sistema de equações com duas incógnitas.
- D10 Reconhecer, dentre as equações do 2º grau com duas incógnitas, as que representam circunferências.

II. Grandezas e Medidas

- D11 Resolver problema envolvendo perímetro de figuras planas.
- D12 Resolver problema envolvendo área de figuras planas.
- D13 Resolver problema envolvendo a área total e/ou volume de um sólido (prisma, pirâmide, cilindro, cone, esfera).

III. Números e Operações/Álgebra e Funções

- D14 Identificar a localização de números reais na reta numérica.
- D15 Resolver problema que envolva variação proporcional, direta ou inversa, entre grandezas.
- D16 Resolver problema que envolva porcentagem.
- D17 Resolver problema envolvendo equação do 2º grau.
- D18 Reconhecer expressão algébrica que representa uma função a partir de uma tabela.
- D19 Resolver problema envolvendo uma função do 1º grau.
- D20 Analisar crescimento/decrescimento, zeros de funções reais apresentadas em gráficos.
- D21 Resolver problema envolvendo P.A./P.G. dada a fórmula do termo geral.
- D22 Reconhecer o gráfico de uma função polinomial de 1º grau por meio de seus coeficientes.
- D23 Reconhecer a representação algébrica de uma função do 1º grau dado o seu gráfico, ou vice-versa.
- D24 Resolver problemas que envolvam os pontos de máximo ou de mínimo de uma função polinomial do 2º grau.
- D25 Relacionar as raízes de um polinômio com sua decomposição em fatores do 1º grau.
- D26 Identificar a representação algébrica e/ou gráfica de uma função exponencial.

D27 Identificar a representação algébrica e/ou gráfica de uma função logarítmica, reconhecendo-a como inversa da função exponencial.

D28 Resolver problema que envolva função exponencial.

D29 Identificar gráficos de funções trigonométricas (seno, cosseno, tangente) reconhecendo suas propriedades.

D30 Determinar a solução de um sistema linear.

IV. Estatística, Probabilidade e Combinatória

D31 Resolver problema de contagem utilizando o princípio multiplicativo ou noções de permutação simples, arranjo simples e/ou combinação simples.

D32 Resolver problema que envolva probabilidade de um evento.

D33 Resolver problema envolvendo informações apresentadas em tabelas e/ou gráficos.

D34 Associar informações apresentadas em listas e/ou tabelas simples aos gráficos que as representam, e vice-versa.

MATRIZ DE REFERÊNCIA – SAEPE**LÍNGUA PORTUGUESA – 8ª SÉRIE/9º ANO DO EF E 3º ANO DO EM
TEMAS E SEUS DESCRITORES****TÓPICO I - PRÁTICAS DE LEITURA**

D6 Localizar informação explícita em um texto.

D7 Inferir informação em um texto.

D8 Inferir o sentido de palavra ou expressão a partir do contexto.

D9 Identificar o tema central de um texto.

D10 Distinguir fato de opinião relativa a fato.

D11 Interpretar textos não-verbais e textos que articulam elementos verbais e não-verbais.

**TÓPICO II - IMPLICAÇÕES DO SUPORTE, DO GÊNERO E/OU DO
ENUNCIADOR NA COMPREENSÃO DO TEXTO**

D12 Identificar o gênero do texto.

D13 Identificar a finalidade de diferentes gêneros textuais.

TÓPICO III - RELAÇÕES ENTRE TEXTOS

D14 Reconhecer semelhanças e/ou diferenças de ideias e opiniões na comparação entre textos que tratam da mesma temática.

TÓPICO IV - COESÃO E COERÊNCIA

D16 Estabelecer relação de causa e consequência entre partes de um texto.

D17 Estabelecer relações lógico-discursivas entre partes de um texto marcadas por conjunções ou advérbios.

D18 Reconhecer as relações entre partes de um texto, identificando os recursos coesivos que contribuem para sua continuidade.

D19 Identificar a tese de um texto.

D21 Reconhecer o conflito gerador e os elementos de uma narrativa.

D27 Diferenciar as partes principais das secundárias em um texto.

**TÓPICO V - RELAÇÕES ENTRE RECURSOS EXPRESSIVOS E EFEITOS DE
SENTIDO**

D22 Identificar efeitos de humor e/ou ironia no texto.

D23 Identificar efeitos de sentido decorrente do uso de pontuação e outras notações.

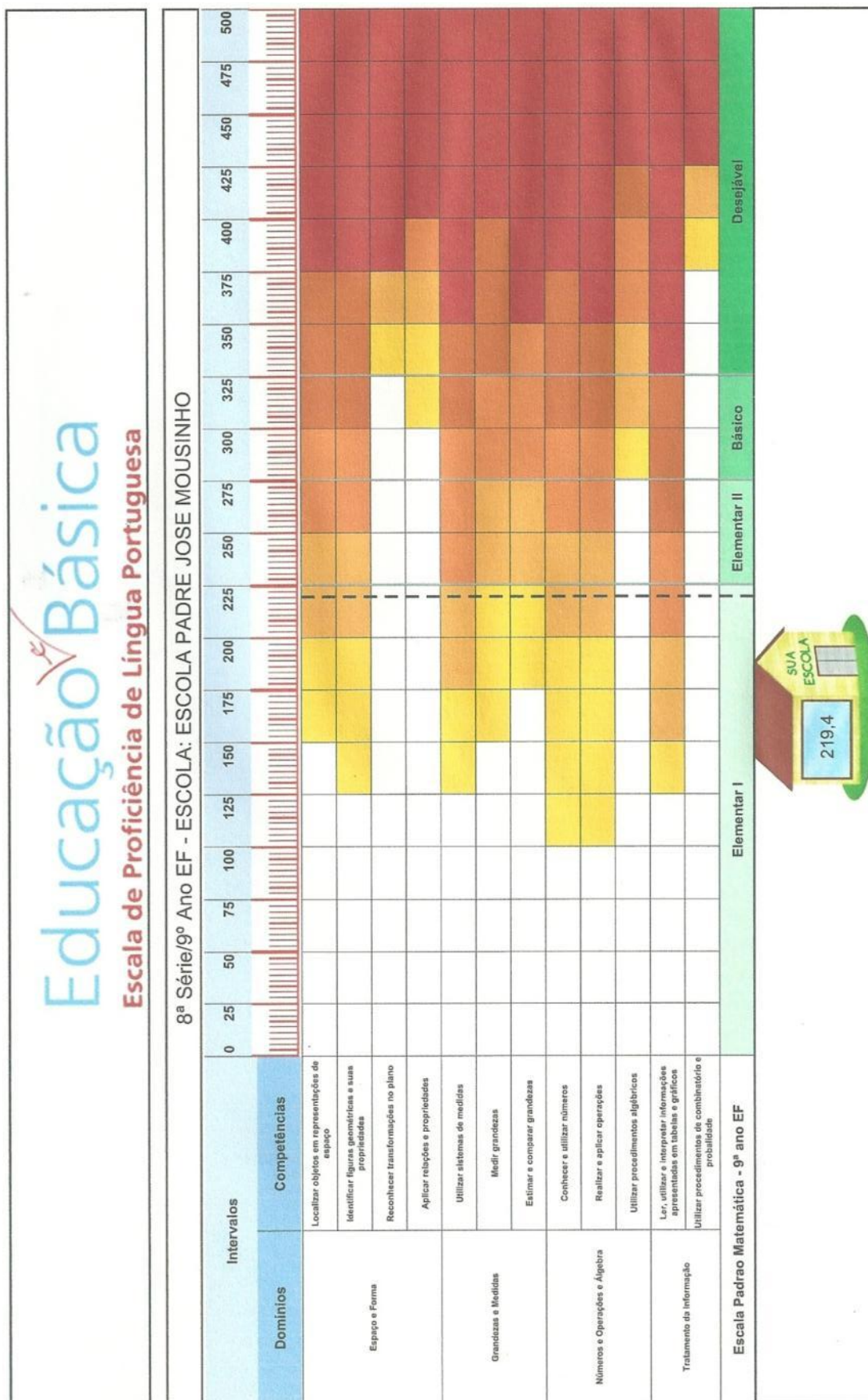
D24 Reconhecer o efeito de sentido decorrente do emprego de recursos estilísticos e morfossintáticos.

D25 Reconhecer o efeito de sentido decorrente da escolha de palavras, frases ou expressões.

TÓPICO VI - VARIAÇÃO LINGUÍSTICA

D26 Identificar as marcas linguísticas que evidenciam o locutor e/ou o interlocutor.

ANEXO 10 – ESCALA DE PROFICIÊNCIA - SAEPE



ANEXO 11 – BOLETIM DE RESULTADO - SAEPE

SAEPE - 2011: Resultados Rede Estadual

ESCOLA: ESCOLA PADRE JOSE MOUSINHO

MUNICÍPIO: RIBEIRAO

GRE: MATA SUL(PALMARES)

8ª SÉRIE/8º ANO EF

Língua Portuguesa



	Pernambuco		GRE		município		escola
1. Proficiência Média	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal	
	225,21	216,21	220,2	213,64	224,73	205,88	217,85

2. Participação (número de alunos)

	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal	
Previsto	68.078	49.544	1.806	3.185	292	297	121
Efetivo	52.660	38.631	1.456	2.453	237	212	95
Percentual	77,35%	77,97%	80,62%	77,02%	81,16%	71,38%	78,51%

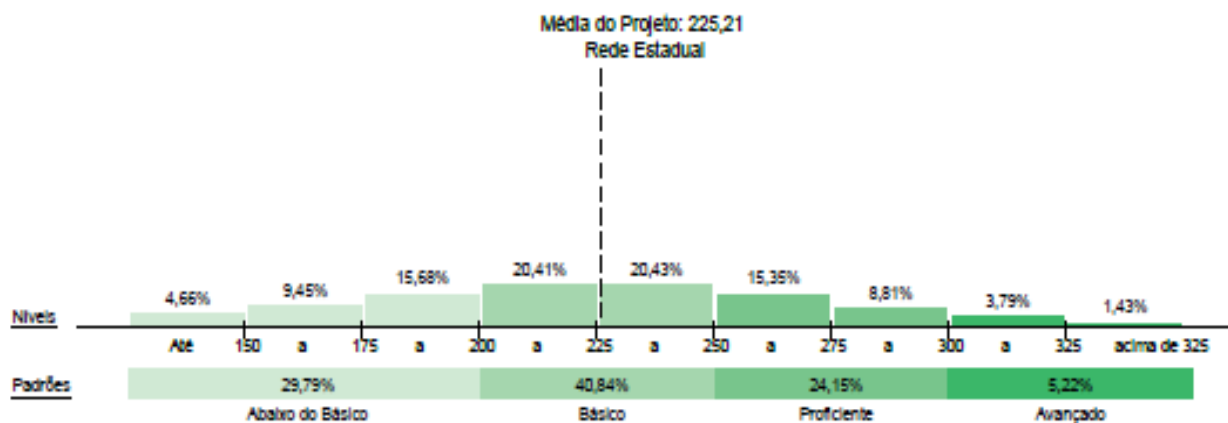
3. Evolução do Percentual de alunos por Padrão de Desempenho



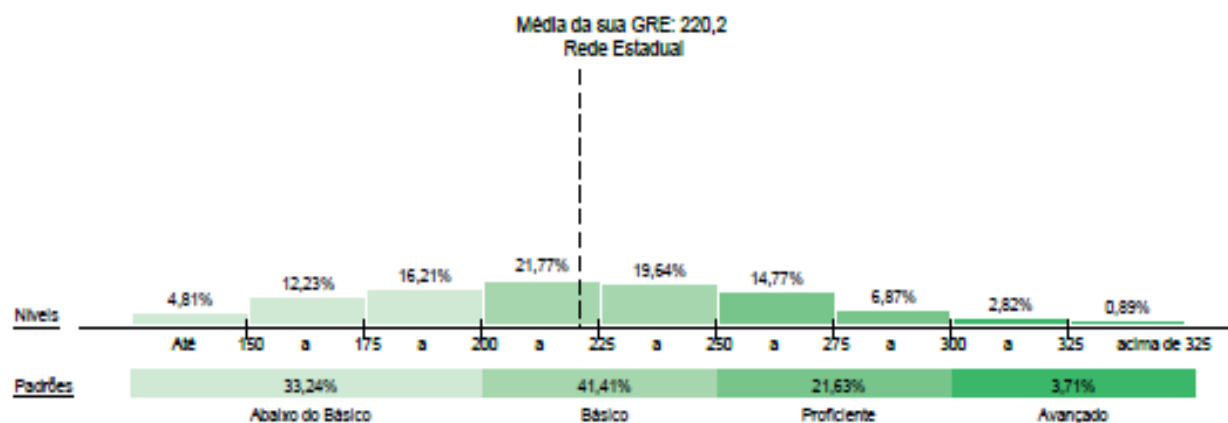
4. Percentual de Alunos por Nível de Proficiência e Padrão de Desempenho



PERNAMBUCO



sua GRE: MATA SUL(PALMARES)



sua escola: ESCOLA PADRE JOSE MOUSINHO

