

Resenhas

GESTÃO EDUCACIONAL EM PERNAMBUCO E OS IMPACTOS NA ORGANIZAÇÃO PEDAGÓGICA

Reviews

EDUCATIONAL MANAGEMENT IN PERNAMBUCO AND THE IMPACTS ON PEDAGOGICAL ORGANIZATION

Luiz Alberto Ribeiro Rodrigues*

luiz.rodriques@upe.br

<http://lattes.cnpq.br/5198935676123014>

CAMINE: Cam. Educ. = CAMINE: Ways Educ., Franca, SP, Brasil - eISSN 2175-4217

- está licenciada sob [Licença Creative Commons](#)

RESUMO: Este estudo objetivou situar as configurações da gestão educacional no Estado de Pernambuco, seus impactos na organização do trabalho pedagógico e na concepção de qualidade da educação. Na metodologia utilizou-se da abordagem cognitiva de política pública (MULLER; SUREL, 2002), e da teoria de discurso e de análise de discurso em Norman Fairclough (2001). Foram examinadas a relação do Programa de Modernização da Gestão Pública na Educação, associado à política recompensa (BDE), com o discurso dos profissionais da educação. Compreende-se que é essencial à escola desenvolver uma posição política em favor de sua autonomia na organização de prática pedagógica, de modo a pensar a si própria, na sua missão social e na sua organização (ALARCÃO, 2001). Além disso, o debate em torno da qualidade da educação, inclui variáveis intervenientes, condicionadas a recursos escolares; organização e gestão da escola; clima acadêmico; formação e salário docente e ênfase pedagógica (FRANCO; BONAMINO, 1999). Na escuta dos profissionais da educação foi observado que a organização pedagógica mudou em função dos projetos financiados pelo PDE, voltados à melhoria do desempenho dos estudantes. Foi observado ainda, que a compreensão da qualidade da educação vem sendo atribuída ao resultado da gestão da política e a adequação das escolas ao sistema regulado. O discurso dos profissionais da educação se aproxima da conformação aos princípios educacionais propostos pelo gerencialíssimo da atual política, embora, monitoramento e recompensa, estimulada pelos técnicos do Banco Mundial, é uma tendência em franco declínio no mundo.

* Professor da Universidade de Pernambuco, Doutor em Educação pela UFPE, Membro do colegiado do Programa de Mestrado Profissional em Educação, Pesquisador em Política Educacional, membro do Grupo de Pesquisas Interdisciplinares em Formação de Professores, Política e Gestão Educacional.

Palavras-chave: Política de gestão educacional. Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Organização pedagógica.

ABSTRACT: This study aimed to situate the educational management configurations in the State of Pernambuco, its impacts on the organization of pedagogical work and the conception of quality in education. The methodology used were the cognitive approach of public policy (MULLER; SUREL, 2002), discourse theory and discourse analysis in Norman Fairclough (2001). The relationship between the Program for Modernization of Public Management in Education, associated to the reward policy (BDE), and the discourse of educational professionals were examined. It is understood that it is essential for the school to develop a political position in favor of its autonomy in the organization of pedagogical practice, so as to think of itself, its social mission and its organization (ALARCÃO, 2001). In addition, the debate on the quality of education includes intervenient variables, conditioned to school resources; organization and management of the school; academic climate; training and teachers' salary and pedagogical emphasis (FRANCO; BONAMINO, 1999). In listening to educational professionals, it was observed that pedagogical organization changed due to projects funded by the PDE, aimed at improving students' performance. It was also observed that the understanding of the quality of education has been attributed to the result of management of the policy and the adequacy of schools to the regulated system. The discourse of educational professionals is close to a conformism to educational principles proposed by the management of the current policy, although monitoring and reward, stimulated by the *World Bank* technicians, is a trend that is declining in the world.

Keywords: Educational management policy. Education Development Plan (EDP). Pedagogical organization.

INTRODUÇÃO

Neste artigo pretende-se situar as configurações da gestão educacional no Estado de Pernambuco e seus impactos na organização do trabalho pedagógico e na concepção de qualidade da educação. Coloca-se, pois, em questão o Programa de Modernização da Gestão Pública na Educação, instituído no ciclo político do governo Eduardo Campos (2007 a 2014) e a percepção dos professores e trabalhadores da educação em torno das mudanças no ambiente escolar. Numa perspectiva teórica, discute-se as configurações que vêm sendo dadas aos princípios da gestão educacional em Pernambuco, seus possíveis avanços e/ou recuos em relação a concepções de gestão democrática, considerando discussões históricas em torno deste

conceito no âmbito estadual e nacional. Trata-se de uma tentativa de construção de referencial crítico analítico acerca do modelo atual de gestão educacional em desenvolvimento na Rede Estadual em Pernambuco.

Nessa ordem de ideais, utilizou-se na metodologia deste estudo a abordagem cognitiva de política pública (MULLER; SUREL, 2002), na perspectiva de compreender a política como uma ação que acontece dentro de modelos conceituais, de um sistema de crença, ou mesmo um referencial. Nesta lógica, todo processo político, atribui necessariamente uma importância fundamental aos valores, às ideias e as representações (MULLER; SUREL, 2002). Considerou-se ainda a teoria de discurso e de análise de discurso em Norman Fairclough (2001), tomando-se como princípio que é a prática que legitima o discurso e, ao mesmo tempo, o discurso é uma parte da prática.

Os dados desta pesquisa foram levantados através de documentos oficiais, estudos anteriores e entrevistas semiestruturadas com professores, diretores e trabalhadores em educação, realizadas entre os meses de maio a agosto de 2017, em sete escolas da educação básica da Rede Estadual de Pernambuco, das quais 03 (três) estão localizadas na Zona da Mata Norte, 03 (três) na Região Metropolitana do Recife e 01 (uma) escola no Agreste Meridional.¹

TRAÇOS DA POLÍTICA DE GESTÃO EDUCACIONAL NO BRASIL

A partir desse quadro analítico, percebe-se que, nas duas últimas três décadas, a gestão da educação no Brasil tem se tornado alvo central de políticas públicas educacionais, inicialmente justificadas por uma necessária melhoria da qualidade da educação e em nome do uso eficiente dos recursos destinados à educação. Esses pressupostos estão baseados em princípios da ciência da administração, que atribuem à gestão educacional uma semelhança com a administração de empresas, apesar de distintas as naturezas e os

¹ Foram entrevistados 06 diretores, 04 técnicos e 05 professores do ensino médio e 03 professores do ensino fundamental. Participaram na condição de entrevistadores 03 estudantes de mestrado profissional em educação. As entrevistas, semiestruturadas, apresentam-se como questionário básico, apoiado em um referencial teórico, visou favorecer a descrição e a explicação do fenômeno.

objetivos organizacionais. É nesse sentido que, políticas educacionais de natureza gerencial observadas nesse período, asseguram nos seus pressupostos, que à organização escolar, se faz necessário a adoção de métodos para garantir sua eficiência.

Com forte fundamentação no ideário neoliberal, essas políticas são um reflexo dos processos de reforma da administração do Estado, que, dentro do contexto de aceleração do processo de globalização em nível mundial, vêm se constituindo em um movimento incentivador de ações de privatização das funções públicas fundamentais, tais como educação e saúde, provocando diretamente mudanças significativas na prestação de serviços relacionados a direitos sociais básicos.

Esse fenômeno, embora não sendo algo completamente novo na América Latina, apresentou-se nessa última década com uma nova hegemonia de natureza econômico-liberal, numa tentativa de submeter os Estados às redes de poder, vindos do campo da administração macroeconômica, em que “[...] o novo inimigo já não é mais o comunismo, chama-se ‘populismo macroeconômico’, e já não ameaça a civilização ocidental, ameaça apenas a tranquilidade e as expectativas dos investidores nacionais e estrangeiros.” (FIORI, 2007, p. 80).

Na prática, pode-se dizer que o “populismo macroeconômico”, afirmado por Fiori, vem provocando profundas mudanças nas relações de produção, de mercado de bens, serviços e capitais, além de influenciar a organização administrativa dos Estados Nacionais em quase todo o mundo e particularmente na América Latina. Este fenômeno marcou o debate público em âmbito mundial e ficou conhecido como reforma administrativa do Estado².

No Brasil esse processo de reforma tem sido defendido como um caminho para tornar o Estado eficiente, produtivo, capaz de realizar justiça social e inserido no contexto internacional, no sentido de fortalecê-lo, para que os respectivos governos pudessem garantir, internamente, ordem, eficiência

² A reforma gerencial do Estado brasileiro é do ano de 1995 e foi iniciada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) que existiu entre 1995 e 1998.

produtiva e justiça social, de forma a tornar viável no plano internacional, a afirmação dos seus interesses nacionais (PEREIRA, 2002).

Esse movimento vem se configurando como uma reforma gerencial, na perspectiva de aumentar a eficiência e a efetividade dos órgãos do Estado, fundada em conceitos neoliberais de descentralização, sustentada por uma suposta estratégia de autonomia e de participação da sociedade civil. Essa pretensa reforma, em certo sentido, coloca em prática as recomendações do chamado “Consenso de Washington”³, que orienta soluções para a crise dos estados a partir da diminuição de suas responsabilidades sociais e em alguns setores, a privatização da prestação de direitos sociais, limitando funções exclusivas de Estado, como segue:

[...] só deve executar diretamente as tarefas que são exclusivas de Estado, que envolvem o emprego do poder de Estado, ou que apliquem os recursos do Estado. Entre as tarefas exclusivas de Estado devem-se distinguir as tarefas centralizadas de formulação e controle das políticas públicas e da lei, a serem executadas por secretarias ou departamentos do Estado, das tarefas de execução, que devem ser descentralizadas para agências executivas e agências reguladoras autônomas. Todos os demais serviços que a sociedade decide prover com os recursos dos impostos não devem ser realizados no âmbito da organização do Estado, por servidores públicos, mas devem ser contratados com terceiros. (PEREIRA, [20--]).

Uma estratégia de gestão institucionalizada a partir de então, foi responsabilizar gestores, em todos os níveis, pela eficácia e pela eficiência das instituições, por meio da celebração de um instrumento jurídico sob o qual, cada um passa a se comprometer com os resultados e prestar contas ao governo, do desempenho organizacional, ao que se vem justificando como descentralização⁴.

Nesse contexto, descentralização surge então, como termo utilizado para explicar o pressuposto político da autonomia, da responsabilização e da

³ A expressão "Consenso de Washington" foi criada em 1990, para significar o mínimo denominador comum de recomendações de políticas econômicas que estavam sendo cogitadas pelas instituições financeiras que deveriam ser aplicadas nos países da América Latina, sobretudo em suas economias. É utilizada também para abrigar todo um elenco de medidas e para justificar políticas neoliberais.

⁴ Ver Lei complementar nº 49/2003. Art 66.

eficiência nos resultados, que como diz Bresser Pereira (2007, p. 37), “[...] por meio do pressuposto da descentralização, se chegue à autonomia dos gestores, e a sua responsabilização por resultados tornam os gestores e os executores mais motivados e as agências mais eficientes.”

Desse modo, o termo descentralização passa a ter o sentido de desconcentração, ou seja, a delegação de responsabilidades e de decisões, com vistas ao processo de controle dos resultados, medidos por indicadores de desempenho estipulados de forma precisa, por meio de contratos de gestão, na competição administrada, no controle social pelo qual os cidadãos exercitem formas de democracia direta.

Essa política começa a afetar fortemente às instituições públicas educacionais, a partir da segunda metade da década de 1990, quando passam a realizar processos de gestão nos moldes das organizações privadas, e desse modo são colocadas em um mesmo plano, empresas de natureza privada e as organizações sociais (LORDÊLO, 2001). O sentido da descentralização, como menciona este autor, refere-se ao processo de submissão travestida de ‘confiança’, designada por poderes de decisão a órgãos diferentes do poder central que, por vezes, foram eleitos democraticamente e que, portanto, não estão submetidos ao dever de obediência hierárquica (LORDÊLO, 2001).

Como pensado no ideário da reforma gerencial do Estado, anteriormente referido, um dos princípios necessários para sustentar o proposto fenômeno da gestão compartilhada é a participação, uma estratégia de controle do serviço público pelo “cidadão”, agora sob o ideário do mercado, que o considera “cliente”. O controle é também concebido como um modo de se efetivar a regulação do Estado - governo, uma ação a ser empreendida pela sociedade civil, “[...] a sociedade assim estruturada na forma de sociedade civil, passa a ser o ator fundamental que, nas democracias contemporâneas, está de uma forma ou de outra, promovendo as reformas institucionais do Estado e do mercado.” (PEREIRA, 2002, p. 71).

Esse contexto de reconfiguração da reforma do Estado brasileiro chegou fortemente ao campo das políticas educacionais e lhe deram novos

contornos (PERONI, 2006). A reforma atinge a partir de então questões relacionadas à gestão, com foco na responsabilização da escola pela garantia de condições para operacionalizar a aprendizagem e a redução de influência de fatores externos, (leia-se sindicatos, professores e burocratas do governo), no processo de decisão local.

Nessa perspectiva, as políticas para a educação vão defender que todas as escolas devem alterar o seu modelo de gestão, concentrar-se em questões de natureza administrativa, a partir de suas funções, na perspectiva do planejamento estratégico. Avaliadas a partir de indicadores de eficiência e eficácia administrativa, da aprendizagem dos alunos e do custo de cada aluno diplomado. Inclui-se, neste argumento, a lógica da concorrência, um dos elementos principais do sistema capitalista, que impulsiona o mercado de bens e serviços.

Deve-se considerar que a materialização dessas políticas foi veiculada através de ações financiadas pelo Ministério da Educação (MEC), tais como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), através do FUNDESCOLA. Um bom exemplo desta política é o Plano de Desenvolvimento da Escola, (PDE Escola), que passou a ser implementado nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste a partir de 1995, com objetivo de fomentar a realização de planejamento estratégico, controlar a gestão financeira e aumentar o controle sobre processos e resultados dos índices de aprendizagem. Sobre isso, considere-se, dentre outros, um estudo realizado no âmbito de tese de doutorado, no qual se busca analisar este Plano em Pernambuco, no período de 1999 a 2007, estudo recentemente publicado (RODRIGUES, 2013), que caracteriza esse programa como estratégia central na política de gestão escolar, inaugurando neste período, uma perspectiva gerencialista de gestão da educação. Após quase uma década, sua presença na escola tem provocado uma ressignificação de conceitos clássicos da política educacional, tais como o sentido dos processos participativos, a qualidade da educação, o papel do planejamento na escola, a função do conselho escolar, entre outros (RODRIGUES, 2013).

Ainda nessa perspectiva as análises veiculadas por Sousa (2006), são relevantes para compreender a conjuntura da gestão educacional em Pernambuco nestas duas últimas décadas. Este autor analisou as configurações dadas ao princípio da autonomia escolar no sistema público de ensino em Pernambuco, a partir da década de 1990. Seu trabalho chegou à conclusão de que “[...] a inclusão deste princípio na política educacional, nos âmbitos nacional e estadual, obedeceu ao retraimento, que no contexto neoliberal, caracteriza a atuação do Estado em relação à educação e à escola pública.” (SOUSA, 2006, p. 7). Também nesta perspectiva deve-se considerar o trabalho de Toschi e Oliveira (2004) que identifica forte presença da cultura gerencial presente no contexto das políticas de gestão educacionais no Brasil.

A GESTÃO DAS ESCOLAS EM PERNAMBUCO

Com o desenvolvimento do PDE Escola em Pernambuco, a partir de 1999, uma nova perspectiva de ‘identidade’ para a organização escolar vem sendo instituída, nos moldes da gestão privada. Essa identidade, que incorpora a marca do ‘desenvolvimento’, introduziu novos sentidos aos conceitos como autonomia, planejamento, gestão colegiada e avaliação institucional. (RODRIGUES, 2013).

Ao tempo em que o PDE trouxe uma crítica ao modelo tradicional e burocrático de gerir a escola, apontou também um modo de gestão em nome que a escola, em nome de sua ‘autonomia’, deveria decidir o que fazer e como fazer de modo a responsabilizar-se pela efetiva ‘aprendizagem’ e pelo desempenho dos estudantes. A autonomia refere-se, nesse sentido, à liberdade para atingir o desempenho das metas propostas, sem, no entanto, considerar as condições necessárias à sua consecução.

Também o planejamento estratégico é parte como parte dessa nova identidade escolar, ancorado no compromisso que ela deve estabelecer, como organização a ser pautada por uma missão, objetivos, metas de desempenho, estratégias, projetos, elementos esses centrais na função gerencial do planejamento.

Assim, o foco desse modelo gerencial tem sido o resultado da avaliação em larga escala a que deverá se submeter o estudante. Segundo os fundamentos dessa política, a escola deve colocar toda sua estrutura a serviço do estudante em sala de aula, atenção essa traduzida em “serviço” que deve prestar ao seu cliente. Essa concepção em torno uma obrigação pelo “serviço” que deve prestar e não pelo direito que deve garantir, distancia a escola de sua função social voltada a formação cidadã; reduz sua função social ao compromisso com o produto que deve dispor a seu cliente, em contraponto às funções políticas e pedagógicas do ensino e da aprendizagem junto a seus estudantes.

Está também implícito nessa perspectiva de identidade para a escola, a prestação de contas e a avaliação externa, como forma de controle externo. Ao mesmo tempo em que foram estabelecidos mecanismos de controle interno da escola, como a Unidade Executora (UEx), para o processo de repasse de recursos, manteve-se o controle externo sobre o processo de ensino através do acompanhamento do desempenho dos estudantes, por meio de sistemas de avaliação da aprendizagem tais como Prova Brasil, SAEB, IDEB e subsistemas criados nos estados, tais como em Pernambuco, o SAEPE.

CONTROLE E RESPONSABILIZAÇÃO

Nesse contexto, a partir de 2007, o cenário da gestão da educação em Pernambuco tem sido marcado por uma ampla política de gestão por resultados, influenciado pelo Programa de Modernização da Gestão Pública na Educação, (PMGPE)⁵. Este programa foi inspirado no Movimento Brasil Competitivo e o Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG). Na ótica da gestão por resultados, utiliza-se da metodologia de gestão estratégica,

⁵ No período de 2007 a 2010, o governo de Pernambuco utilizou-se de estudos do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CEDES) em que faz um diagnóstico de investimentos, apontando, como maiores restrições ao desenvolvimento, fatores como o crescimento da violência, os sinais de desagregação social e as limitações na escolaridade e na qualificação de recursos humanos.

baseada em diagnóstico, em planejamento e na responsabilização das pessoas pelos resultados⁶.

Na prática o PMGPE buscou mobilizar a gestão da escola em torno da melhoria do resultado da aprendizagem, dando conta de metas estabelecidas e “pactuadas” entre a SEE-PE e a escola. O programa monitora os resultados do desempenho dos estudantes da rede estadual, a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE), que combina índices do Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco, (SAEPE), e IDEB.

É nesse contexto que entra em cena a política recompensa, o Bônus de Desempenho Educacional (BDE)⁷, em função de uma mudança que a escola é motivada a “atingir” em relação ao desempenho de seus estudantes. A base legal do bônus é o Decreto 32.300 de 08 setembro de 2008, que estabelece incentivo financeiro para os profissionais de todas as escolas que atingirem as metas propostas, através do BDE (Bônus de Desempenho Educacional)⁸.

Outro aspecto do PMGPE é que as ações de gestão postas, vão além de questões do âmbito interno da SEE-PE, tais como infraestrutura e currículo. Visam ampliar a colaboração entre o Estado e municípios, como se pode observar na concepção a seguir, que inclui na sua formatação

[...] programas e projetos abrangentes, executados simultaneamente, que envolvem um conjunto de ações nas dimensões de infraestrutura, gestão escolar, currículo, valorização dos profissionais da educação, inclusão tecnológica, monitoramento e avaliação da aprendizagem dos estudantes, colaboração estado e município, reestruturação do ensino médio, formação de uma rede de educação profissional e produção de material de apoio ao professor. (PERNAMBUCO, 2012, p. 31).

⁶ Toda a condução da concepção técnica de planejamento e acompanhamento foi realizado pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), em conjunto com a Secretaria de Educação (SE-PE).

⁷ O BDE existe desde 2008, pela lei de nº 13.486, para premiar os profissionais das escolas que cumprissem parcial ou integralmente as metas para o IDEPE. A partir de 2009, o BDE passou a incluir também as GREs. O cálculo do BDE corresponde ao percentual de atingimento de metas acordadas em Termo de Compromisso assinado por cada unidade de ensino e o Secretário de Educação do Estado.

⁸ Nas escolas estaduais de Pernambuco que cumpriram mais da metade das metas acordadas com a Secretaria de Educação, professores e funcionários vão receber, como prêmio, um salário extra.

O PMGPE foi estruturado em dois distintos ciclos, sendo o primeiro, correspondendo ao mandato inicial do governador Eduardo Campos, (2007 a 2010), em que fora planejado o chamado “mapa estratégico e as diretrizes para a educação”, resultando na definição de 10 diretrizes e 33 planos voltados a ampliação do acesso à educação, a melhoria da qualidade e a valorização da cultura. No segundo ciclo, (2010 a 2014), tomando como base as diretrizes e planos elaborados no primeiro, foram implantados o Pacto Pela Educação e a Política de Responsabilização Educacional.

Este pacto apresenta-se como estratégico para a melhoria do ensino, da aprendizagem dos estudantes e dos ambientes pedagógicos. Dentre as linhas de atuação, destacam-se: a) O fortalecimento das parcerias com os municípios; b) A transparência das informações; c) A valorização e capacitação, inicial e continuada, dos profissionais da educação; d) O reconhecimento do mérito, desempenho, monitoramento e avaliação dos processos e resultados; e) A construção de práticas pedagógicas inovadoras; f) A utilização de tecnologias como ferramentas didáticas e pedagógicas.

É nessa perspectiva, que este programa implantou um complexo sistema de monitoramento de processo e de resultado, com vistas a avaliar e monitorar permanentemente dados da educação em níveis de cumprimento de ações pedagógicas e de resultados da aprendizagem.

A partir dessas diretrizes começou a ser monitorada a avaliação dos indicadores de processo (frequência de estudantes e professores, cumprimento do currículo, estudantes abaixo da média, aulas previstas x aulas dadas, cumprimento do calendário letivo, estudantes não alfabetizados, estudantes com distorção idade-série) e de resultados do sistema educacional (taxa de aprovação, resultados de avaliações externas, como IDEB e IDEPE). (PERNAMBUCO, 2012, p. 31-32).

Parte desse processo é monitorada pelo diretor da escola, nas funções administrativas que lhes são atribuídas e é realizado a partir de um conjunto de ações, ou condições postas simultaneamente em ciclos de etapas que se repetem a cada período de amostragem em cada escola.

Desse modo, todo esse sistema tem apresentado resultados gerais na educação, e colocou Pernambuco em destaque nacional, dado o avanço significativo nos indicadores de avaliação da educação, tendo como referência o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, (IDEB)⁹. Passou da quarta mais baixa colocação em 2005, com o índice de 3,2 nas séries iniciais; 2.7 nas séries finais e 3.0 no ensino médio, para a mais elevada posição em 2015, contabilizando 3.8 para as séries iniciais; 3.5 para as séries finais e 3.4 para o ensino médio.

Mas afinal, esse novo contexto criado a partir do PMGPE, voltado a avaliar e monitorar permanentemente dados da educação, do cumprimento de ações pedagógicas, compensar profissionais pelos resultados da aprendizagem, tem influenciado a organização do trabalho pedagógico? Qual é então o nível de aceitação, por parte dos professores e dos demais trabalhadores em educação, dessa lógica de controle do trabalho pedagógico? Que fatores estão associados à melhoria da escola a partir do IDEB? Que mudanças estão ocorrendo na organização do espaço pedagógico?

MUDANÇAS NA ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO PEDAGÓGICO A PARTIR DO PMGPE

Pensar mudanças em uma organização como a escola não é tarefa simples. Em todo caso, uma condição fundamental para promover qualquer modificação no ambiente da escola, é “[...] envolver o elemento humano, as pessoas e, através delas, mudar a cultura que se vive na escola, e que ela própria inculca.” (ALARCÃO, 2001, p. 19). Isso implica considerar que a autonomia é fundamental para a escola pensar por si própria, elaborar seu próprio projeto, estabelecer suas próprias metas e estratégias.

Alarcão (2001, p. 25), discute esse processo a partir do conceito de escola reflexiva, posição política em que “[...] uma organização escolar que continuamente se pensa a si própria, na sua missão social e na sua

⁹ O IDEB foi criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), e é divulgado a cada dois anos. O desempenho é comparado com as metas calculadas a partir da primeira edição, em 2005, e projetadas para todas as edições futuras, até o ano de 2021.

organização, e se confronta com o desenrolar da sua atividade em um processo heurístico simultaneamente avaliativo e formativo.”

O caminho proposto pela referida autora, seria então uma posição em favor da “[...] observação cuidadosa da realidade social, descobre os melhores caminhos para desempenhar a missão que lhe cabe na sociedade. Aberta a comunidade exterior, dialoga com ela. Atenta à comunidade interior, envolve todos na construção do clima, na definição e realização do seu projeto, na avaliação da sua qualidade educativa.” (ALARCÃO, 2001, p. 26).

O projeto da escola deve assim representar o que ela pensa de si mesma, a partir de seus sujeitos, “[...] porque foi interativamente construído através do diálogo entre seus membros, no entrelaçar de estratégias que vão do topo para a base e da base para o topo.” (ALARCÃO, 2001, p. 26).

A mudança da escola é desse modo uma tarefa complexa, mas possível. Sugere Alarcão que assim como o ser humano, a escola tem a capacidade de aprender e desenvolver-se por interação. Nesse sentido afirma “[...] se quisermos mudar a escola, devemos assumi-la com organismo vivo, dinâmico, capaz de atuar em situação, de interagir e desenvolver-se ecologicamente e de aprender a construir conhecimento, sobre si própria nesse processo.” (ALARCÃO, 2001, p. 27).

Mas afinal, o que mudou na organização pedagógica das escolas da rede estadual de Pernambuco, a partir do PMGPE? O que levou a melhoria do IDEB? O que pensam os sujeitos da escola sobre as mudanças?

Conforme o (Tec1), a mudança central da escola percebida a partir dos resultados na avaliação do IDEB, só foi possível “através da política de monitoramento.” Corrobora com esta ideia o (Prof. M1), ao afirmar que a maior contribuição para a melhoria da escola veio da “cobrança em relação a resultados.” Monitoramento e cobrança são, em verdade as mesmas estratégias do gerencialismo e põe o trabalho pedagógico no ritmo da produção e da busca por resultados, próprio de uma empresa onde a concorrência é a bandeira.

A escola também reconhece que se instalou sobre ela uma nova organização interna, a partir da melhoria da infraestrutura e da dinâmica impressa por alguns projetos financiados pelo MEC. Segundo o (Prof M2), os

elementos que mais contribuíram para a melhoria da escola foram a “[...] melhoria da estrutura interna organizacional, a implantação do projeto Mais Educação e o repasse de verbas.”¹⁰ Com o Mais Educação, estudantes passam a ter uma jornada de sete horas. Em Pernambuco, em 2015, a adesão a este programa chegou a 51,8% dos alunos.

Mas um novo elemento, além da estrutura e dos projetos, é indicada, como parte da melhoria da escola, a “[...] mudança do planejamento pedagógico dos professores [...]” (Dir 5). Na verdade o planejamento de que falou o diretor⁵, significa uma alteração significativa na organização do trabalho pedagógico, que assume a edição sistemática de projetos, incentivados como uma ação de cunho pedagógico à sala de aula e com a família. Segundo um entrevistado, a “[...] pedagogia de projetos; a integração família escola; as atividades inovadoras; a criatividade dos professores” (Dir 1), tiveram impacto direto na melhoria do IDEB.

Como se observa no discurso dos entrevistados, novos elementos ganham força na organização pedagógica da escola, os professores começam a planejar a correção dos problemas de aprendizagem a partir de projetos, que na prática são ações pontuais de correção às fragilidades identificadas pelo sistema PDDE Interativo, conforme a avaliação da aprendizagem, exclusivamente das áreas matemática e da língua portuguesa.

Essa política no âmbito da escola fomenta ações gerenciais para melhoria do ensino na sala de aula e da escola, tais como: materiais para manutenção das atividades na escola, equipamentos didáticos, consertos da parte física e projetos pedagógicos específicos para melhorar o desempenho dos estudantes, sendo este último o mais enfatizado nesta segunda década, considerando a diminuição dos recursos e a sensível melhora da infraestrutura nos anos anteriores.

Desse modo, a organização pedagógica vai se moldando ao financiamento das ações, por uma prática centrada em projetos para melhorar

¹⁰ No Programa Mais Educação a escola pode oferecer atividades em nove campos. São eles: Esporte e Lazer; Cultura e Educação Patrimonial; Comunicação e o Uso de Mídias e Cultura Digital e Tecnológica; Memória e História das Comunidades Tradicionais; Iniciação Científica e Promoção da Saúde Agroecológica; Educação em Direitos Humanos; Educação Ambiental, Desenvolvimento Sustentável e Economia Solidária e Criativa; Educação Econômica.

o desempenho dos estudantes, “[...] mudou a pedagogia, incluindo a pedagogia de projetos, visando o desempenho dos estudantes” (Dir 1). Os projetos didáticos tornaram-se uma das principais ações fomentadas por esta política, como afirma este entrevistado, “[...] pode-se desenvolver projetos (e eles) só acontecem porque esses recursos chegam à escola” (Dir 1). Não se pode esquecer que a prática pedagógica por meio de projetos aqui mencionada visa melhorar o desempenho dos estudantes e são realizados como atividade extraclasse, incentivadas e financiadas pelo PDE.

Assim, as políticas atuais enxergam que o planejamento da escola carece de um olhar estratégico, nos moldes das grandes organizações. O PDE tem realizado este papel, desde 1995. O que falta então à escola, ao seu planejamento? Ao considerar e planejar o ambiente pedagógico da escola semelhante ao ambiente de uma empresa corre-se o risco de esquecer sua essência. Críticas a esse respeito indicam a necessidade de considerar a organização pedagógica na sua complexidade. “Tem-se falado muito sobre o pensamento estratégico das organizações, só que nesse pensamento tem-se muitas vezes esquecido, a dimensão ética, valorativa, humana, interpessoal.” (ALARÇÃO, 2001. p. 28). Esquecer que a função da organização pedagógica é a sociedade, a qualidade do cidadão, os valores sociais, pode levar a se desconsiderar a natureza da educação e sua responsabilidade com a convivência social, aprendidos por meio do exercício da cidadania, objetivo central da educação básica.

Como diz Alarcão (2001, p. 8), uma escola é uma organização essencialmente aprendente, e por isso deve valorizar “[...] a participação nas decisões, o direito à palavra, a capacidade de responsabilização e avaliação [...] assumidos como imprescindíveis.”

Nesse sentido pode-se indagar que espaço encontram as escolas para desenvolver nos estudantes seu interesse por uma formação ampla ou diversificada? Esse ambiente de competição e perseguição às metas estabelecidas, que impacto tem na formação geral e nas opções futuras, no processo de escolha dos estudantes para a próxima etapa do ensino superior? Como se aproximar, conhecer, escolher ou mesmo gostar de uma determinada

área do saber sem que ela não tenha sido incentivada, ensinada? Frente ao confuso ambiente de ressignificação dos conceitos pedagógicos, centrais da educação, a posição dos professores entrevistados se aproxima da passividade ou conformação aos princípios educacionais propostos pelo gerencialíssimo da atual política. Isso se constitui um desafio para um futuro próximo, manter o corpo docente motivado, para além da frágil política de mérito, que leva ao agir por recompensa e não por responsabilidade social imprescindível ao ato de educar.

CONCEPÇÕES DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Nesse caminho analítico, percebe-se que, nos últimos 20 anos vêm avançando no Brasil uma concepção de qualidade da educação no Brasil a partir de indicadores da avaliação da Educação Básica, consolidados nacionalmente a partir do IDEB. Esse modelo de avaliação, realizado em larga escala, vem sendo replicado em alguns estados, a partir da instituição de um indicador local. No caso de Pernambuco, a qualidade passou a ser mensurada em menores ciclos cronológicos, através do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (IDEPE)¹¹. É essa concepção de qualidade da educação que a escola pública em Pernambuco está se acostumando a responder, como percebida no discurso dos entrevistados, ela se apresenta inserida em uma lógica de competição, em busca do melhor resultado no indicador.

Perguntados sobre a qualidade da escola, o discurso dos entrevistados revela aspectos das mudanças nos condicionantes de controle e dos resultados, sintetizados em índices de aprendizado. Este último aspecto foi ressaltado na fala de um dos técnicos, ao afirmar que a qualidade veio através dos “[...] rendimentos, [...] do índice de aprovação e da diminuição da evasão escolar.” (Tec 1). Sob a ótica de um professor, a qualidade veio por meio de

¹¹ O cálculo do IDEPE considera, a exemplo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), dois critérios complementares: o fluxo escolar e o desempenho dos alunos da 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental (anos iniciais e finais) e do 3º ano do ensino médio nos exames do SAEPE em Língua Portuguesa e Matemática.

mudanças no processo didático, do uso de novas “[...] metodologias, [...] e do uso de mídias educacionais e tecnológicas.” (Prof M1).

A compreensão da qualidade surge assim, como resultado da gestão da política, da adequação das escolas ao sistema regulado pelo monitoramento e pelo sistema de recompensa. Nos discursos revelam-se um esforço de conformação ao programa, uma mudança na cultura docente no sentido do “comprometimento”, dos professores e dos técnicos, em atendimento às exigências do monitoramento, configurado no “[...] esforço da gestão, dos professores e da comunidade escolar envolvida nas ações.” (Dir 1).

A melhoria da qualidade está, portanto, acrescenta um dos diretores, no próprio processo instituído, na “[...] política de monitoramento” (Dir 5); e no comprometimento da escola, no sentido de envolvimento, afirma um técnico educacional, “[...] tudo isso só foi possível pelo comprometimento de todos os envolvidos.” (Téc 1).

O processo de melhoria da qualidade da educação é uma das ‘teses’ no discurso presente nos textos do PDE, quando afirma o pressuposto de que o planejamento estratégico define ações em vistas da melhoria da qualidade da escola, centrada na busca por resultados nos índices em seus respectivos processos avaliativos. O gerencialismo afirma para si a função de apontar o caminho para a qualidade monitorada pelos indicadores avaliativos, a partir da redução do número de erros e um maior aproveitamento possível dos recursos, que podem ser traduzidos nos resultados, ou simplesmente mensurados em torno do desempenho dos estudantes no IDEB e/ou IDEPE.

Todo esse discurso em torno da qualidade vai na contramão dos conceitos em educação defendidos pelos educadores nas últimas décadas. Dado a sua complexidade, têm-se buscado compreender a qualidade em relação direta com o seu papel social. Seus resultados dependem de muitos fatores, tais como os ambientes facilitadores do aprendizado, das relações pedagógicas, dos espaços pedagógicos, do quadro de professores e do conjunto de relações educativas vividas dentro e fora da escola, dentre outros. Assim, não pode ser limitada a resultados na perspectiva posta pelo IDEB que

considera a penas a performance do estudante no momento da avaliação. É necessário considerar outros processos educativos mais amplos.

Não é factível pensar a educação unicamente mensurada pelo resultado da aprendizagem. Resultado é a lógica da indústria, não da escola. O que é resultado em educação? Resultado é a aprovação? E se o aluno for aprovado e cometer uma violência, um crime contra o seu semelhante. Então isso é resultado? Esta etapa da educação, conforme a LDBn, visa passar para próxima fase e a formação cidadã que se realiza sobretudo por um amplo processo de descoberta de si, de suas possibilidades, pela convivência, no reconhecimento do outro, na descoberta da sociedade, no domínio das áreas do conhecimento, dos seus direitos e deveres.

A política do PDE, equivocadamente, se coloca como um método neutro, capaz de melhorar a qualidade da escola, escondendo sua função política neoliberal, influenciada pela máxima da descentralização da gestão da escola, afirmando-a como uma organização nos moldes de uma empresa, responsabilizando os seus profissionais pela sua 'eficiência'. Não se determina a qualidade na educação por meio de ações gerenciais. Em educação, a qualidade é um processo de luta histórica, aferido pela sociedade em função de um projeto. A qualidade é social! (RODRIGUES, 2013).

No âmbito desses argumentos, uma perspectiva possível talvez fosse pensar políticas e práticas escolares que contribuam para reduzir as desigualdades nos resultados escolares. Assim, é necessário problematizar em que medida pode-se atribuir a um processo gerencial a melhoria da educação. Pode auxiliar nesta discussão, a contribuição de Slavin (1996), quando discute a eficácia do processo de instrução, posicionando o papel da ação pedagógica em relação ao interesse do estudante; o papel do professor em tornar os estudantes mais curiosos e motivados, bem como a consideração aos conhecimentos prévios.

Além disso, deve-se considerar que a questão da qualidade da educação no Brasil não vem sendo analisada na sua totalidade pelas políticas, apenas estão sendo focados em comparações de resultados das avaliações entre escolas e regiões. Estão sendo esquecidas variáveis como condições de

vida social e econômica dos estudantes. Nesse debate é necessário considerar ainda variáveis intervenientes, tais como: recursos escolares; organização e gestão da escola; clima acadêmico; formação e salário docente e ênfase pedagógica (FRANCO; BONAMINO, 1999).

Por outro lado, não se pode desconsiderar que há no Brasil uma referência acerca deste debate, e que chegou a ser estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE), a definição do custo aluno qualidade (CAQ). Tal definição é resultado de uma luta histórica da sociedade e compõe hoje uma estratégia importante da Meta 20 do PNE, relativa ao financiamento.

[...] essa foi uma vitória do movimento social do campo educacional ao se estabelecer, no Plano, a definição do custo aluno qualidade, referenciado em padrões mínimos, e ao papel da União na complementação de recursos financeiros a todos os estados, ao Distrito Federal e aos municípios que não consigam atingir o valor do CAQi e do CAQ. (DOURADO, 2017, p. 159).

As estratégias relativas ao Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e ao CAQ, representam parâmetros centrais para a expansão, com qualidade da educação. Para tanto, utiliza-se como referência o conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional. Os recursos para financiamento serão calculados com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e serão progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade (CAQ).

Assim, qualidade da educação se configura na atualidade como uma pauta nacional como um ingrediente central, em meio a um processo de disputa, especialmente quanto ao financiamento (DOURADO, 2017).

CONCLUSÃO

A partir dos argumentos postos, pode-se concluir que, o movimento de reforma gerencial no Brasil chegou fortemente ao campo das políticas educacionais, através dos programas voltados ao gerenciamento da educação. Este estudo objetivou situar as configurações da gestão educacional no Estado

de Pernambuco e seus impactos na organização do trabalho pedagógico e na concepção de qualidade da educação.

Em Pernambuco, a força do Programa de Modernização da Gestão Pública na Educação elevou o controle externo da organização das escolas, a partir de um forte sistema de monitoramento de metas. Além disso, a política recompensa, o Bônus de Desempenho Educacional (BDE), favoreceu o comprometimento dos profissionais da educação à política, resultando em uma rápida elevação deste Estado no patamar da qualidade monitorada pelo IDEB e no conseqüente destaque nacional.

Assim, foi observado que à organização pedagógica das escolas foram incluídas ações moldadas pelo financiamento, prática centrada em projetos para melhorar o desempenho dos estudantes. Observou-se também, que neste ambiente a posição dos profissionais da educação se aproxima da passividade ou da conformação aos princípios educacionais propostos pelo gerencialíssimo da atual política. Assim, os efeitos da política de mérito, leva ao agir por recompensa e não por responsabilidade social, imprescindível ao ato de educar.

Foi possível compreender ainda que a compreensão da qualidade da educação está sendo atribuída apenas ao resultado da gestão da política, da adequação das escolas ao sistema regulado pelo monitoramento e pelo sistema de recompensa. Nos discursos revela-se que a mudança na cultura docente está indo no sentido do “comprometimento”, dos professores e dos técnicos, em atendimento às exigências do sistema de monitoramento.

Analisou-se então, que todo esse discurso segue na contramão dos conceitos de qualidade em educação perseguido pelos educadores nas últimas décadas, associando-o a sua complexidade, e sua relação direta com o seu papel social. Nesta perspectiva, defende-se a relação com múltiplos fatores, tais como os ambientes facilitadores do aprendizado, das relações pedagógicas, dos espaços pedagógicos, do quadro de professores e do conjunto de relações educativas vividas dentro e fora da escola, dentre outros.

Somam-se a este conjunto de condições, a referência estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE), no sentido de pensar a qualidade como um

desafio do Sistema Nacional de Educação, a ser garantida a partir do financiamento. Por isso a definição do custo aluno qualidade (CAQ), como uma estratégia preponderante para a meta 20, relativa ao financiamento da educação.

No âmbito dessa análise, é importante registrar que, não se pode perder de vista a significativa importância do princípio de autonomia e da participação, como condição política de atuação dos sujeitos na escola. Da responsabilidade e engajamento no processo educativo. A autonomia é fundamental instrumento político para a tomada de decisões em torno de questões administrativas, do projeto político e das estratégias pedagógicas. Constitui-se assim em uma condição para a qualidade da escola e deve ser acompanhada da criação de condições de infraestrutura, pedagógica e material. Nesse sentido, os efeitos da política de responsabilização favorecem o sentido privado da educação, desqualifica a autonomia dos atores educacionais, enfraquece a perspectiva da educação como direito, enfatizando-a como serviço monitorado por um conceito de qualidade limitado para a educação.

Deve-se considerar que a educação é compreendida como um instrumento de formação ampla, de luta pelos direitos da cidadania e da emancipação social, preparando as pessoas e a sociedade para a responsabilidade de construir, coletivamente, um projeto de inclusão e de qualidade social para o país. Nesse sentido, o princípio orientador da educação não é formar capital humano para impulsionar a produtividade, pois essa concepção torna a educação apenas um espaço para preparar indivíduos a se tornarem cada vez mais empregáveis, visando escapar da condição de excluídos. No Brasil a educação tem sido pensada apenas para formar pessoas para o mundo do trabalho, esquecendo-se as dimensões culturais, sociais e políticas da educação.

A política de monitoramento e recompensa tem sido contestada em várias partes do mundo. No caso brasileiro, estimulada pelos técnicos do Banco Mundial, é uma tendência em franco declínio no cenário empresarial,

[...] é nosso ponto de vista que a avaliação da educação brasileira é mais do que um projeto particular de um grupo político ou de um governo. Ela atende demandas muito

variadas, de gestores educacionais e, em sentido mais amplo, de diversos setores da sociedade. (FRANCO; BONAMINO, 1999, p. 127).

REFERÊNCIAS

ALARÇAO, Isabel. **Professores reflexivos em uma escola reflexiva**. São Paulo. Cortez Editora, 2001.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira**. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária: ANPAE, 2017.

FIORI, José Luis. **O poder global e a geopolítica das nações**. São Paulo: Boitempo, 2007.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Coordenação da tradução da Izabel Magalhães. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, 2001.

FRANCO, Creso; BONAMINO, Alícia. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 108, p. 101-132, nov. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n108/a05n108.pdf>. Acesso em: 25 maio 2018.

LORDÉLO, José Albertino Carvalho. Publicização da gestão escolar: descentralização radical, privatização ou desresponsabilização do Estado. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 17, n. 2, p. 171-186, jul./dez. 2001.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu Ferraro. Pelotas: Educar, 2002.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34; Brasília, DF: ENAP, 2002.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Burocracia pública e reforma gerencial. **Revista do Serviço Público: de 1937 a 2007**, Brasília, DF, ed. esp., p. 29-47, 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma gerencial de 1995**. Brasília, DF, [20--]. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>. Acesso em: 2018.

PERNAMBUCO. Decreto n. 38.103, de 25 de abril de 2012. Regulamenta os critérios e procedimentos para realização de processo de seleção para função de representação de diretor escolar e diretor adjunto das escolas estaduais, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Recife, 19 maio 2012. Disponível em: <http://www.upe.br/progepe2>. Acesso em: 2018.

PERNAMBUCO. **Programa de Modernização da Gestão Pública: metas para a educação**. Recife, 2008. Disponível em: <http://www.educacao.pe.gov.br/portal/?pag=1&men=69>. Acesso em: 10 out. 2013.

PERONI, Vera Maria Vidal. PMudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. *In*: PERONI, Vera Maria Vidal; BAZZO, Vera Lúcia; PEGORARO, Ludimar. (org.). **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

RODRIGUES, Luiz Aberto Ribeiro. **Políticas de gestão escolar: uma análise do plano de desenvolvimento da escola na região da Mata Norte de Pernambuco (1999- 2007)**. Recife: EDUPE, 2013.

SOUSA, Luiz Carlos Marques. **A autonomia da escola pública: um complexo movimento entre a outorga e a construção**. 2006. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.

TOSCHI, Mirza Seabra; OLIVEIRA, João Ferreira de. (org.). **Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate**. Goiânia: UCG, 2004.