

Ana Lúcia Felix dos Santos  
Edson Francisco de Andrade  
Luciana Rosa Marques  
[Organizadores]



POLÍTICAS  
EDUCACIONAIS  
NO ESTADO DE  
PERNAMBULO

discursos, tensões  
e contradições



POLÍTICAS  
EDUCACIONAIS  
NO ESTADO DE  
PERNAMBULO

discursos, tensões e  
contradições



Ana Lúcia Felix dos Santos  
Edson Francisco de Andrade  
Luciana Rosa Marques  
[Organizadores]

# POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO ESTADO DE PERNAMBUCO

discursos, tensões e  
contradições

Recife · 2019

Todos os direitos reservados aos organizadores: *Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfílmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos e videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial em qualquer sistema de processamento de dados e a inclusão de qualquer parte da obra em qualquer programa juscibernético. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração.*

Catálogo na fonte:

Bibliotecária Kalina Lígia França da Silva, CRB4-1408

P769 Políticas educacionais no estado de Pernambuco : discursos, tensões e contradições [recurso eletrônico] / Ana Lúcia Felix dos Santos, Edson Francisco de Andrade, Luciana Rosa Marques (organizadores). – Recife : Ed. UFPE, 2019.

Vários autores.

Inclui referências.

ISBN 978-85-415-1113-1 (online)

1. Educação e Estado – Pernambuco. 2. Educação e Estado – Brasil. 3. Avaliação educacional – Pernambuco. 4. Ensino médio – Política governamental – Pernambuco. I. Santos, Ana Lúcia Felix dos (Org.). II. Andrade, Edson Francisco de (Org.). III. Marques, Luciana Rosa (Org.).

379.8134

CDD (23.ed.)

UFPE (BC2019-036)

## Prefácio

Alvissareira a iniciativa de reunir e difundir a produção recente da pós-graduação em Educação da UFPE a respeito da política educacional estabelecida em Pernambuco ao longo da última década e, assim, trazer novos olhares que podem contribuir para o aprofundamento da compreensão de elementos implicados na conformação de políticas educacionais, dentre os quais a conjuntura em que são formuladas.

Com efeito, políticas educacionais condensam, em cada período histórico, demandas de diferentes segmentos da sociedade, à luz do projeto político-social que obteve adesão em determinada conjuntura, frequentemente desconsiderando iniciativas positivas anteriores que careceriam de tempo para serem consolidadas. Isso tem sido demonstrado nos diversos balanços dos estudos sobre educação realizados a partir do trabalho pioneiro de Aparecida Joly Gouveia, publicado no número inaugural de *Cadernos de Pesquisa*, em 1971.

Tal colocação tem por base o fato de que a tônica das políticas educacionais em cada momento, expressa as prioridades que conseguiram ser estabelecidas pelos setores sociais no poder, - no caso brasileiro, nas diversas instâncias da federação -, informadas pelas concepções de educação e de escola então prevalentes na produção acadêmica, no debate social vigente, e também nas propostas inscritas nos organismos internacionais.

No Brasil, nos últimos 40 anos, pelo menos, duas vertentes se confrontam na formulação e na análise de políticas educacionais e que poderiam ser resumidas, respectivamente, sob o rótulo de educação como formação humana, cuja consecução requer participação, cooperação, solidariedade, e educação para atendimento a demandas do mercado, especialmente do mercado de trabalho, pautada pela lógica da competição e da meritocracia.

Na coletânea em pauta, esse confronto atravessa todos os relatos de pesquisa, com nítida adesão à primeira delas, frequentemente utilizada como principal lente de interpretação. Se, de um lado, tal postura pode ser vista como defesa de uma determinada posição afirmada como modelo, por outro, ela permite a explicitação da tensão que permeia decisões e relações construídas historicamente, no contexto da complexidade que envolve a dinâmica educacional institucionalizada na sociedade submetida a escrutínio.

Com efeito, conforme assinalado, entre pesquisadores e pesquisados prevalece a concepção de educação escolar como direito social básico e a visão da escola como instância de exercício de cidadania, na perspectiva da formação humana. Entretanto, ao admitir a importância de que efetivamente essa política deve ser concretizada com eficácia e eficiência, como forma de expressar a responsabilidade assumida por docentes e gestores nesse processo, os resultados obtidos são concebidos como confirmação da realização de trabalho educativo pertinente. Assim, por exemplo, a intensificação do trabalho docente chega a ser tida como necessária ao processo de escolarização exitosa, conforme preconizada no Programa de Modernização da Gestão Pública - Metas da Educação (2007-2010) e Pacto pela Educação (2011-2014), que tem alçado Pernambuco a modelo de desempenho escolar nas diferentes avaliações de caráter nacional.

A análise do impacto e desdobramentos da adoção desse perfil de política educacional em Pernambuco, desde meados dos anos 2000, tem como fulcro questões tematizadas nos estudos sobre políticas educacionais de gestão escolar e de órgãos de coordenação voltados para

o cumprimento de metas estabelecidas e de sua avaliação, para o trabalho docente, organização das escolas, sua infraestrutura e gestão, além de programas específicos voltados para recuperação da aprendizagem.

A referência de praticamente todos os estudos apresentados na presente publicação, remetem a mudanças mais amplas operadas na sociedade capitalista relacionadas ao que tem sido denominado de neoliberalismo e globalização. Esta postura, certamente, pertinente, caracteriza-se, entretanto, à semelhança das políticas examinadas nos diferentes capítulos, pela ausência de articulação ou mesmo de menção a políticas educacionais precedentes que se voltavam para a efetivação no país e, também, em Pernambuco, do direito à escolaridade obrigatória com qualidade, priorizando a sua universalização e ações a ela relacionadas como profissionalização do docente e gestão democrática, num contexto em que ainda predominava a concepção de educação escolar como mecanismo de conservação do poder.

Na perspectiva, uma questão a ser posta é: Não constituiriam as experiências educacionais e pedagógicas daí decorrentes também um lastro para compreender a mobilização em favor da iniciativa governamental, tomada em meados da primeira década do século XXI, para sanar nítidas deficiências da ação escolar, com o objetivo de melhorar seus resultados educacionais e de tornar Pernambuco referência na competição nacional relativa à educação básica?

Pelo que dizem os dados coletados junto a professores, gestores, instâncias de regulação e organizações docentes, no âmbito dos estudos aqui apresentados, há evidências do êxito da adoção dessa política educacional de resultados, cabendo elucidar o seu significado.

É, aliás, o significado do êxito dessa política educacional por resultados nos diferentes estudos aqui arrolados a principal riqueza da contribuição trazida a público. A exposição tecida em torno das práticas de gestão escolar voltadas para assegurar a concretização de metas educacionais, a natureza de sua intervenção junto à avaliação, as repercussões no trabalho e carreira dos docentes e na estrutura da escola e sua influência no clima de debate que ela propicia, põe à mostra a disputa

entre a lógica de resultados e a participação e negociação e as tensões daí decorrentes, além de desvelar aspectos da influência das recomendações de organismos internacionais na sua efetivação

Anotam-se, dessa forma, os limites do modelo de gestão gerencial como lógica de ação do Estado e da perspectiva de controle que lhe é subjacente. Tais limites são aclarados pela visão do docente como promotor da eficácia escolar; pela avaliação da qualidade da educação expressa em números organizados sob a forma de gráficos, indicadores e taxas; pelo estreitamento curricular decorrente do privilégio dado às disciplinas Português e Matemática; pela redefinição do dirigente escolar como controlador de ações e informações; pela competição e intensificação do trabalho docente, do gestor e de outros agentes de apoio que atuam nas escolas; pela delimitação do próprio trabalho escolar; pelo lugar consignado à educação escolar na construção do futuro.

Ao desvelarem esses processos de ressignificação, os diferentes estudos explicitam questões que cotidianamente interferem na dinâmica escolar e nas próprias políticas em execução, no Brasil e em Pernambuco nas últimas décadas. Eles parecem constituir uma forma de expressar a tensão decorrente da contraposição, não tematizada explicitamente, de experiências já vivenciadas; ou mesmo almejadas; de autonomia pedagógica docente, de construção de uma escola de qualidade socialmente referenciada, de gestão participativa, compartilhada, frente a metas educativas pré-estabelecidas por especialistas, tornadas prioridade governamental.

Esse parece ser um dos desafios para os próximos anos em um contexto que evidencia os limites da educação escolar nas mudanças sociais mais amplas, sobretudo àquelas relacionadas ao desenvolvimento tecnológico. Ou seja, o estabelecimento de metas certamente continuará a pautar as políticas educacionais até porque os resultados obtidos por Pernambuco as reforçam. Mas, serão elas suficientes para salvaguardar a escola como lugar de aprendizagem do conhecimento, da arte, cultura, tecnologia produzidos pela humanidade e de assegurar a organização do pensamento e ela inerente?

Este será possivelmente um foco a ser considerado nos novos estudos sobre políticas educacionais em Pernambuco, o que poderá implicar, a restauração do diálogo explícito entre experiências educacionais vivenciadas e novas propostas voltadas para galgar patamares de qualidade compatíveis com as novas demandas conjunturais futuras.

Recife, março de 2019  
Silke Weber – PPGS/UFPE



## Apresentação

A Política Educacional de Pernambuco, desde as mudanças implementadas pelo Governo de Eduardo Campo em 2007, vem sendo foco sistemático de estudos e pesquisas. Exemplo disso são as pesquisas desenvolvidas na Linha de Pesquisa Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação do Programa de Pós-graduação em Educação da UFPE. A Linha é composta por um grupo de professores especialistas em pesquisa na área que, em articulação entre si, com estudantes dos cursos de Mestrado e Doutorado e também dos cursos de graduação, vem desenvolvendo estudos e pesquisas que envolvem a política pernambucana sob diversos aspectos.

Com o advento do Programa de Modernização da Gestão Pública do Estado de Pernambuco (PMGP/PE), a Política Educacional nesta Unidade Federativa incorpora e faz valer fundamentos privatistas, à medida que incute a crença da necessidade de transferência de parte das atribuições da esfera pública estatal para a sociedade civil e a iniciativa privada, com vistas à disseminação da intervenção mercantil na gestão educacional (BENITTES, 2014).

Pode-se considerar que as ações vinculadas ao PMGP ergueram-se sobre um conjunto de diretrizes assim delineadas pelo Governo Eduardo Campos:

- I. redução do absenteísmo dos professores;
- II. implantação de modelo de avaliação;
- III. correção de fluxo idade/série escolar;
- IV. implantação de escolas de referência.

As políticas educacionais implementadas em sintonia com cada uma dessas diretrizes passaram a reverberar nos processos que se desenvolvem no conjunto do Sistema Estadual de Educação, expressando-se por meio de práticas verticalizadas tanto nas ações, como na tomada de decisões das instâncias e dos sujeitos individualmente envolvidos.

Os resultados de estudos compartilhados na presente obra explicitam o recrudescimento da responsabilização e regulação do trabalho escolar e do trabalho docente como marca que se evidencia na política educacional em Pernambuco. Para fazer valer esse intento, o Governo assume o modelo de gestão gerencial como lógica de ação do Estado. As ações práticas decorrentes desse *modus operandi* gestor, focaliza o estabelecimento de metas e a cobrança de resultados, busca a intensificação do trabalho docente e instiga a competitividade entre docentes e escolas.

O objetivo desse livro é tornar público, para a comunidade acadêmica e para a comunidade em geral, resultados advindos de algumas dessas pesquisas. É um livro que fala aos pesquisadores, aos professores, aos estudantes, às equipes de gestão da rede, às escolas de uma forma geral. É um livro que aborda a política sob diversos ângulos, em especial, sob o prisma do chão da escola, a partir dos saberes e práticas de sujeitos e espaços que vivenciam a política e a colocam em ação. E dessa ótica, problematiza as 'novas formas de gestão', a *accountability* educacional, as novas formas de regulação, o impacto no trabalho docente, enfim, temáticas que permeiam a implementação de uma política em nível estadual.

A obra está composta por 11 capítulos que estão assim distribuídos:

O primeiro capítulo intitulado *Responsabilização educacional no contexto da gestão por resultados: uma análise da experiência Pernambucana*

(2007-2014). Escrito por Ildo Salvino e Lira e Luciana Rosa Marques o texto objetivou analisar a política de responsabilização educacional implementada no contexto da rede estadual de ensino de Pernambuco (2007-2014). De maneira específica, serão explorados os achados em relação aos mecanismos estruturantes e operacionais desta política, assim como os sentidos que lhe foram atribuídos pelos sujeitos consultados. O texto revela que a intensificação do compromisso dos professores pelo cumprimento de metas anuais e a mutação da função da escola que se voltou, ainda, mais para a sua eficácia são reflexos da lógica de resultados que norteou a política de responsabilização educacionais instituída nesta conjuntura. O reforço desta perspectiva ganhou, ainda mais contorno ao se estabelecer uma proposta de bonificação variável ao cumprimento de metas.

Na sequência é apresentado o segundo capítulo: *A política de bonificação por desempenho em Pernambuco: o olhar de gestores da GRE Mata Sul*, cujos autores são César Gomes da Silva e Ana Lúcia Felix dos Santos. O trabalho aborda a política educacional de Pernambuco a partir do Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para Educação de Pernambuco (PMGP/ME-PE) e a estratégia de bonificação por desempenho, tomando como elemento de análise as percepções de gestores GRE-Mata Sul Palmares sobre a referida política. O trabalho concluiu que a composição *metas, avaliação e bonificação*, se materializam no chão da escola e na gestão escolar como instrumentos importantes de uma política de responsabilização que permeia as estruturas educacionais do estado.

Os dois próximos capítulos abordam a avaliação educacional no contexto da política em análise. O terceiro capítulo é de autoria de Maria Lucivânia Souza dos Santos e Katharine Ninive Pinto Silva e tem como título *Políticas de avaliação educacional em Pernambuco: contra números, há argumentos*. Este capítulo trata de resultados parciais de pesquisa que teve como problema saber qual o impacto das políticas de avaliação educacional para a melhoria da qualidade da educação no contexto da Rede Estadual de Pernambuco. Buscou identificar quais elementos

contribuíram para a melhoria do resultado do Estado de Pernambuco nas avaliações nacionais e estaduais no âmbito do Ensino Médio e conclui que as estatísticas favoráveis do ensino médio em Pernambuco estão centradas em estratégias de gestão que induzem a produção de números favoráveis.

Já o quarto capítulo, *Avaliação educacional e gestão escolar no ser-tão pernambucano: analisando práticas de regulação*, é de autoria de Ana Lúcia Felix dos Santos, Alexandre Viana Araújo e Janete Maria Lins de Azevedo. A pesquisa investigou o modo como os gestores escolares vem atuando no âmbito de uma política de educação estadual que articula avaliação educacional e regulação do desempenho dos alunos. O debate focou nas mudanças geradas nas práticas de gestão escolar, resultantes de práticas relativas à adequação das escolas e da sua gestão a esse modo de conduzir a política educacional. Constatou-se que as práticas locais seguem padrões já anunciados por outras pesquisas: envolvem uma atenção focada nas aprendizagens da língua portuguesa e da matemática (que podem ser entendidas como estreitamento curricular); envolvem estratégias de focalização e treinamento para responder as avaliações; se vinculam à intensificação do trabalho docente, que vão influenciar e sofrer influência da condução da gestão escolar e ao mesmo tempo vão intensificar o trabalho do gestor. No entanto, também foi possível observar uma aceitação da política e uma adequação dos gestores ao modelo de gestão implantado, em certa medida há, inclusive, um contentamento com a presença de um trabalho voltado para metas, para objetivos definidos no interior das escolas.

Os dois próximos capítulos abordam a política e sua vinculação com o trabalho docente. É o caso do quinto capítulo: *Os desafios para o trabalho docente na rede estadual de Pernambuco – as armadilhas da política educacional centrada na avaliação por resultados*, cujos autores são: Katharine Ninive Pinto Silva, Pedro Henrique de Melo Teixeira e Emanuelle de Souza Barbosa. O capítulo tem como objetivo geral compreender a relação entre as inovações tecnológicas e a intensificação do trabalho docente na rede estadual de educação de Pernambuco. O trabalho

conclui que há uma estreita relação entre a reforma gerencial realizada na educação de Pernambuco e o aumento da intensificação do trabalho docente. E que isso se dá pela instrumentalização do trabalho pedagógico que inaugura uma maior possibilidade de monitoramento do trabalho do professor através da publicização de sua rotina em sala de aula. A inspiração explícita desse modelo reside no aprimoramento de formas de controle do trabalho desenvolvido nas instituições escolares em conformação com características do modelo toyotista como transparência, interatividade e comunicabilidade.

O capítulo seis também traz a temática do trabalho docente: *A rotina do trabalho docente nas reformas do Ensino Médio pernambucano: modernizações-restauradoras da hegemonia toyotista*. Seus autores, Jamerson Antonio de Almeida da Silva, John Mateus Barbosa e Valéria Lima Andrioni Benittes, tiveram como objetivo geral compreender como vem sendo construída a hegemonia do modelo de gestão da rotina do trabalho docente no Ensino Médio de Pernambuco, considerando os nexos e as contradições estabelecidas entre o Programa de Modernização da Gestão Pública e o Programa de Educação Integral. O trabalho concluiu que a Política de Ensino Médio em Pernambuco, ao articular os objetivos do Programa de Modernização da Gestão Pública aos objetivos do Programa de Educação Integral, inverteu a prioridade dos fins pelos meios, produzindo um *deslocamento* das finalidades educacionais da formação humana em suas múltiplas dimensões para a mensuração excessiva centrada em modelos administrativos das organizações privadas, inspiradas no toyotismo. Ao analisar o movimento dialético desses dois programas, concluiu-se que a constituição dessa política de ensino médio se caracterizou como algo diverso e não anunciado: um Protótipo de Gestão do ensino médio em tempo integral e que o mesmo foi desenvolvido para publicização e disseminação em âmbito local e nacional como tendência educacional.

O capítulo que segue, o de número sete, aborda de forma específica um dos pontos de maior debate na política pernambucana: as escolas de referência. Com o título *Utilizações das escolas de referência em ensino*

*médio pelo governo do estado de Pernambuco: uma análise do programa de educação integral*, Edima Morais e Jamerson Antonio de Almeida da Silva apresentam como objetivo desse trabalho analisar as utilizações das Escolas de Referência pelo governo do Estado de Pernambuco ao anunciar a formação integral da Juventude. Para tanto, foi realizada análise documental e entrevistas semiestruturadas, cujos conteúdos foram analisados através da Hermenêutica Dialética (MINAYO, 2010). O texto apresenta como conclusões que as EREMs têm se constituído como uma chance para poucos, mas propagandeada como promessa para muitos. Além disso, identificamos que o tempo integral nas EREMs ocasionaram várias utilizações que não são limitadas ao campo educacional, tais como guarda e controle da juventude pobre e desmobilização da organização dos professores, através de gratificação específica.

O próximo capítulo aborda um tema importante também dentro do contexto da política: a formação de gestores escolares. Nesse cômputo, o oitavo capítulo é apresentado sob o título *O programa de formação de gestores escolares de Pernambuco e a qualidade da educação*. As autoras, Lágriqi Lima Maranhão e Luciana Rosa Marques, tiveram como objetivo compreender a repercussão do Programa de Formação de Gestores Escolares de Pernambuco (PROGEPE) na qualidade da educação da rede estadual. O estudo apresenta uma construção do pensamento implementado em Pernambuco através de uma proposta de gestão pública que situa um cenário de modernização do Estado, promovendo um novo modelo de gestão da educação pautado num caráter gerencialista. A busca de metas e resultados reverbera em índices que passam a ser o parâmetro da qualidade da educação. Os resultados apontaram que o foco da formação está em construir um novo perfil para os gestores das escolas da rede, a fim de que estes, em consonância com as propostas gerencialistas da administração pública, transformem as metas em resultados e índices que alavanquem a educação de Pernambuco, em consonância com os processos avaliativos em larga escala hegemônicos nos últimos anos, nos quais a qualidade da educação é aferida por exames padronizados.

O nono capítulo, intitulado: o *Programa Travessia em Pernambuco: uma análise à luz da percepção dos gestores*, é de autoria de Edson Francisco de Andrade e Silvana Galvão de Aguiar. O texto aborda possíveis repercussões da política de regularização do fluxo escolar no Sistema de Educação de Pernambuco (2007-2013). Os dados divulgados oficialmente pelo Governo revelam que houve efetividade do Programa quanto à redução do índice de distorção idade/série escolar no Ensino Médio, recuando de 61% em 2007 para 36,4% em 2013, constituindo-se a principal repercussão da política educacional em análise. Por outro lado, foi possível inferir, dos dados coletados por meio da realização de entrevistas semiestruturadas, que há limitações no que se refere aos resultados qualitativos, uma vez que os sujeitos da pesquisa reconhecem o baixo impacto do Programa, no tocante a sequência dos estudos e a inserção no mundo do trabalho formal por parte dos alunos egressos.

A temática do capítulo de número 10 é a infraestrutura escolar. Ivanilso Santos da Silva e Márcia Angela da Silva Aguiar escrevem o capítulo com o título: *Política educacional e espaço escolar: a infraestrutura escolar em Pernambuco*. O objetivo do capítulo é debater as políticas atinentes à infraestrutura escolar na rede estadual de educação de Pernambuco, com base nos resultados de investigações conduzida pelo Observatório de Política e Gestão da Educação/PPGE/Ufpe, bem como nos achados de dissertação concluída sobre o mesmo tema. O texto problematiza os percursos e efeitos dessas políticas, no âmbito do Programa de Modernização da Gestão Pública, do governo estadual, entre 2007 e 2016.

O décimo primeiro capítulo tem como título *Razão comunicativa e participação cidadã no contexto da reforma administrativa do estado de Pernambuco*, das autoras Ana Claudia Dantas Cavalcanti e Alice Miriam Happ Botler. O texto analisou em que medida a racionalidade instrumental conseguiu limitar o debate nos espaços públicos de participação na formulação e condução do programa no contexto do modelo gerencial. Toma como fundamento as categorias participação cidadã, gestão administrativa do estado e razão instrumental/comunicativa. Dentre as conclusões, o estudo revelou que a estratégia sistêmica não só legitima

as ações governamentais em Pernambuco, como desestabiliza o avanço de uma racionalidade comunicativa na esfera pública, distanciando-se da possibilidade de emancipação.

Os capítulos aqui apresentados revelam o esforço de um coletivo de professores e pesquisadores que, em parceria, buscam colocar suas ferramentas de pesquisa em ação e trazer para o debate os frutos do movimento de pesquisar. O esforço coletivo é o de contribuir com a problematização das políticas em ação nesse momento em Pernambuco, mas com um olhar mais amplo sobre as políticas atuais na atualidade brasileira.

*Os Organizadores*

# Responsabilização educacional no contexto da gestão por resultados: uma análise da experiência pernambucana (2007-2014)

*Ildo Salvino de Lira  
Luciana Rosa Marques*

## Introdução

Este texto apresenta os resultados da pesquisa de doutorado que objetivou analisar a política de responsabilização educacional implementada no contexto da rede estadual de ensino de Pernambuco entre 2007 e 2014.<sup>1</sup> As deliberações acionadas durante os dois ciclos do governo de Eduardo Campos (2007-2010 e 2011-2014), na condição de chefe do executivo estadual, resultaram da continuidade do processo de reforma do estado que foi desenhado anteriormente, tendo em vista o aperfeiçoamento da gestão pública, de modo a atender aos compromissos inscritos no programa de governo, a conciliação na eficiência dos serviços públicos e o controle das finanças. Esse processo conferiu centralidade à melhoria dos indicadores sociais, por meio do estabelecimento de um modelo de gestão centrado na gestão por resultados e tomou como norte iniciativas em curso no setor público que se orientam pelos princípios da gestão gerencial.

Em relação à educação, o objetivo declarado foi melhorar os indicadores educacionais do Estado. Os resultados do Índice de Desenvolvimento

---

1 A análise envolveu os dois governos de Eduardo Campos.

da Educação Básica (Ideb), em 2007, confirmaram a posição de Pernambuco entre os piores do país nas três etapas avaliadas: anos iniciais do Ensino Fundamental, anos finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio. Logo, a reversão desse quadro se delineou como mote de justificação para a reforma da educação, que foi processada inicialmente mediante a proposta do Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para a Educação (PMGP-ME/2007-2010), e na sequência, com o Pacto pela Educação (PPE/2011-2014).

Por meio desses programas, o governo estadual buscou evidenciar a urgência do estabelecimento de iniciativas que assegurassem “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 aluno, pautada nos princípios de inclusão e cidadania.” (PERNAMBUCO, 2008, p. 8). Isso implicou na formatação de uma nova cultura de gestão pública a partir do modelo de diagnóstico, planejamento e gestão voltado à melhoria dos indicadores sociais. Essa orientação colocou em relevo a aplicação de mecanismos centrados na gestão por resultados como “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 o direito de aprender e de evoluir” (PERNAMBUCO, 2008, p. 3).

A perspectiva de qualidade da educação em questão se apoiou na qualidade-produtiva, resumidamente definida pela eficiência do desempenho dos professores no rendimento escolar do aluno (RAMOS, 2009). Essa forma de apreensão da qualidade é centrada no controle do produto das avaliações standardizadas, desconsiderando as diferentes concepções de qualidade da educação traduzidas e pronunciadas pelos sujeitos presentes nos diferentes contextos escolares. A tônica consiste na mobilização de instrumentos de gestão pautados pelo controle e intensificação das atividades dos profissionais do magistério de maneira a atender as projeções conferidas nos produtos dos sistemas de avaliação (DUARTE; OLIVEIRA, 2014; FREITAS, 2014).

Em face disso, a definição de iniciativas voltadas à responsabilização em torno de resultados foi apresentada entre as principais deliberações da gestão estadual, em vista de consolidar a perspectiva de qualidade adotada. De acordo com Brooke (2006), essa modalidade de política, em linhas gerais, pauta-se na exigência por maiores informações sobre os resultados dos sistemas e consideram os diretores escolares e outros membros da equipe escolar como corresponsáveis pelo nível de desempenho alcançado pela unidade de ensino.

Confere-se que a responsabilização educacional ganha espaço na agenda pública como mais uma ferramenta da gestão gerencial, ou seja, como uma tendência observada internacionalmente que foi posta em circulação frente ao interesse pela elevação dos indicadores, que ocupam lugar de destaque nas reformas da educação. Considera-se, no entanto, que o que se constitui como prevalente é o fato de objetivar-se a responsabilidade dos professores pela melhoria dos resultados educacionais, principalmente em contexto de responsabilização de alto impacto, a exemplo da experiência de Pernambuco.

Após essa breve contextualização, esclarecemos que neste texto serão explorados elementos da análise especificamente voltados para os mecanismos estruturantes e operacionais desta política, assim como os sentidos que lhes foram atribuídos pelos sujeitos consultados. As informações do presente estudo foram coletadas por meio da análise de documentos, legislações e da realização de entrevistas semiestruturadas envolvendo professores das escolas pesquisadas. A análise foi conduzida com base no referencial do Ciclo de Políticas, proposto por Stephan Ball e colaboradores, considerando-se sua viabilidade e pertinência, no sentido de apreender de maneira crítica a trajetória da política.

## **Responsabilização na política educacional brasileira**

Desde os anos de 1990, as iniciativas de avaliação em larga escala vêm ganhando espaço na agenda da educação brasileira. Neste contexto, a discussão sobre os usos dos resultados produzidos por meio de

sistemas de avaliação tem sido intensificada com a finalidade de induzir a autorreflexão no âmbito do sistema como um todo, já que as informações geradas permitiriam subsidiar “a elaboração de diagnósticos sobre a realidade educacional e a orientar a formulação de políticas visando à promoção da equidade e da melhoria da qualidade do ensino” (SOUSA, 2009, p. 31).

Percebe-se que a avaliação se configura em instrumento de gestão e é empregada como mecanismo de monitoramento dos indicadores educacionais e como subsídio para novas formas de controle e regulação da atuação dos profissionais do magistério. Sendo assim, pode-se considerar que essa conjuntura tem favorecido a solidificação de políticas centradas na responsabilização educacional como mais uma estratégia de gestão, em vista da consolidação dos processos de reforma, trazendo a melhoria da qualidade da educação entre as principais demandas.

Por conseguinte, as mudanças processadas no bojo do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE/2007) têm impulsionado a adoção desse estilo de política por parte dos entes federados, sob a justificativa de garantir as projeções do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que se estabelece como o principal indicador da qualidade educacional. Percebe-se, portanto, que as alterações operadas nessa conjuntura foram pautadas por uma lógica de resultados inspirada numa perspectiva de qualidade que adota princípios gerenciais e toma por base os referenciais da gestão empresarial. O gerenciamento da força de trabalho da escola (controle pelo processo, bônus e punições) é, assim, enfatizado como condição para consolidação da qualidade da educação.

Perante esse quadro, a escola fica sujeita à obrigação de alcançar resultados preestabelecidos e, assim, passa a se constituir como um sistema de produção voltado ao atendimento de metas, destituindo, portanto, “as diversas funções que ela cumpre dentro de um grupo social: desde a função de integração social, a função de ‘reprodução’ da divisão social do trabalho, até a função de perpetuação de um patrimônio de conhecimentos, de valores e de referências cognitivas e culturais” (MAROY; VOISIN, 2013, p. 884). O foco passa a ser a melhoria de metas

e resultados, com uma busca constante pela elevação da *performance*. Nesse sentido, “os objetivos operacionais são expressos num formato de conhecimento especial: dados quantitativos, *data*, indicadores que se tornam ‘padrões’ ou referências aos quais se confrontam os resultados efetivos” (MAROY; VOISIN, 2013, p. 884).

Logo, os instrumentos de avaliação dos resultados e do desempenho dos alunos impõem orientações e concepções distintas de avaliação, moldando o modo como as escolas direcionam suas atividades. Em linhas gerais, tais procedimentos são utilizados para avaliar os resultados dos estabelecimentos de ensino e o trabalho dos professores e são elaborados e acompanhados de mecanismos de prestação de contas. “Estes dispositivos de *accountability* são supostamente para garantir a gestão de todo o sistema educativo, orientar para certas prioridades e controlar a qualidade” (MAROY; VOISIN, 2013, p. 882). Sendo assim, as mudanças operadas por parte dos sistemas de ensino nas últimas décadas visam, sobretudo, a “promover padrões de *performance* mais claros e mensuráveis, alinhar o currículo a tais padrões e encorajar a escola a melhorar os resultados” (KOSLINSKI; CUNHA; ANDRADE, 2014, p. 110). O intuito em questão é o de monitorar e incentivar mudanças nas rotinas das escolas a fim de que elas alcancem os padrões desejados.

Confere-se, assim, que a cultura de resultados exerce forte pressão sobre as escolas, podendo ocasionar distorções e ainda as induzir a desenvolver um trabalho focado nos aspectos que são monitorados pelos testes, via sistemas de controles. “Motivadores externos tendem a enviesar as razões pelas quais se luta por uma escola pública de qualidade. O compromisso ético-político dos profissionais da educação com a qualidade do projeto pedagógico da escola acaba secundarizado.” (SORDI, 2012, p. 488) Tal contexto tem gerado distorções relevantes na organização do trabalho da escola e refletido nas aprendizagens dos estudantes, que têm sonogado o acesso aos elementos que não são priorizados nos testes estandardizados (SORDI, 2012).

Frente ao avanço da lógica de resultados na educação, reiteramos a necessidade do estabelecimento de novos caminhos, novas estratégias,

orientados pelos princípios da participação e negociação, dispondo como horizonte o entendimento que a qualificação da escola pública é mais um elemento constituinte da formação cidadã e do direito à educação aludido a todos. Na contramão desse entendimento, situamos as experiências em curso na política educacional brasileira, a exemplo do caso em Pernambuco, explorado neste texto.

### **A política de responsabilização educacional na rede estadual de ensino de Pernambuco**

A política de responsabilização educacional implementada no contexto da rede estadual de ensino de Pernambuco se alinhou às experiências em consolidação nas últimas décadas no cenário educacional brasileiro como expressão das propostas de reformas, orientadas pelos ditames neoliberais. As ações desencadeadas pelo governo federal no bojo do PDE (2007), que atribuem ênfase ao papel da avaliação estandarizada para além de seu objetivo tradicional de diagnóstico dos sistemas educacionais, situando-a como instrumento de monitoramento e controle da ação educacional, têm favorecido a consolidação da responsabilização educacional na política do país. Em termos práticos, a publicação dos dados do Ideb, incluindo também a focalização do ranking das escolas, em escala nacional, produz como efeito a responsabilização dos governos estaduais, municipais e suas escolas pelos resultados.

Nesta cadeia de responsabilização, compete aos entes federados a mobilização de esforços com vistas a atender às metas do Ideb. A atuação do governo federal se limita à destinação de apoio técnico e financeiro, além do controle contínuo a distância dos resultados, o que expressa em termos numéricos os desafios perseguidos e a serem consolidados. Por conseguinte, tal conjuntura aponta para o reforço de medidas voltadas à responsabilização dos professores com foco voltado ao controle e intensificação das atividades profissionais, com o objetivo de prestar contas dos resultados pretendidos.

A partir desse intento, a política de responsabilização educacional de Pernambuco foi instituída com o objetivo declarado de promover a melhoria dos indicadores. Nesse contexto, constatou-se uma maior pressão sobre o trabalho dos professores, como se os resultados do desempenho dos estudantes dependessem quase que exclusivamente dos seus esforços e da sua boa vontade. Essa situação reforçou a transferência de responsabilização por parte dos poderes públicos, em decorrência dos baixos indicadores educacionais, contribuindo de maneira contundente para o acirramento do processo de precarização de trabalho dessa categoria (OLIVEIRA, 2014, p. 27). As falas dos professores entrevistados ilustram essa compreensão, como pode ser observado nos trechos a seguir:

[...] creio que veio mais responsabilidade para o professor, sempre é mais responsabilidade, nunca menos; é mais responsabilidade. De todo jeito, quando você é mais cobrado tem que fazer jus àquela cobrança (EDUCADOR DE APOIO 2).

Essa questão de responsabilizar... acho que a responsabilidade já é muito grande por parte de quem faz educação: os professores acho que [...] pelo que eles fazem. Eles fazem até mais que está acima da capacidade por falta de apoio (PROFESSOR 9).

Esse tipo de colocar o professor como responsável pela educação. O que eu sinto é: a nossa responsabilidade está aumentando (PROFESSOR 10).

Como se percebe, os professores afirmam que se sentiram ainda mais responsabilizados diante das deliberações acionadas no contexto dessa lógica de resultados. Para além desse sentido, enfatizam a necessidade de se ampliar o debate, reorientando o foco que continua centralizado

na figura do professor como promotor da eficácia escolar. Dessa maneira, quando há o fracasso no atendimento das metas de desempenho, a culpa é atribuída a eles. No entanto, quando o quadro evidencia uma evolução dos resultados, o sucesso é entendido como decorrente das medidas adotadas pelo governo (FERNANDES, 2009).

É preciso ressaltar a necessidade de configuração de modelos de responsabilização participativos, formatados pela atuação dos sujeitos que estão direta e indiretamente envolvidos no processo educacional (comunidade escolar, representantes das instâncias de governo e demais segmentos interessados pela questão) e que dispõem como horizonte comum o estabelecimento de pactos pela melhoria da qualidade da escola pública (SORDI; FREITAS, 2012; SORDI, 2013). Nesse sentido, há o reconhecimento da necessidade de fortalecer a atuação efetiva dos gestores públicos, no que diz respeito à garantia das condições objetivas ao bom funcionamento da escola e ao compromisso na promoção de políticas voltadas para a cidadania plena.

A definição de um projeto de melhoria da qualidade da educação, respaldado socialmente, perpassa por investimentos que incidam na valorização efetiva dos profissionais do magistério como um processo que sinalize o reconhecimento social e profissional da categoria. Além do mais, “espera-se que o Estado cumpra sua função mais genuína, a de preparar os profissionais da escola para que possam agir como sujeitos centrais no processo de construção de um projeto educacional de qualidade” (FONSECA, 2009, p. 173), consolidando, assim, os aspectos mencionados.

Na continuidade desta análise, o foco são os mecanismos operacionais da política analisada: sistema próprio de avaliação, metas por escolas, sistema de incentivos para as escolas que alcançam as metas estabelecidas, sistema de monitoramento de indicadores de processos e de resultados e os sentidos que lhe foram atribuídos pelos sujeitos.

## Sistema próprio de avaliação

As informações produzidas via Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (Saepe),<sup>2</sup> entre outros objetivos, permitem à gestão estadual regular o estabelecimento das metas por escolas, a destinação do BDE, alimentar a sistemática de monitoramento dos resultados, além de respaldar as iniciativas de prestação de contas por meio da divulgação pública dos resultados. Confere-se, portanto, que a existência de um sistema próprio de avaliação subsidia as demais dimensões da política de responsabilização educacional.

A partir de 2008, as informações passaram a ser geradas anualmente e a compor o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (Idepe), que se estabeleceu como o indicador de qualidade da educação pública estadual (PERNAMBUCO, 2016, p. 15), fortalecendo, portanto, o controle e a divulgação pública dos resultados das escolas. Tal iniciativa, delineou-se a partir da necessidade de se ampliar os canais de transparência e controle social onde “o governo informa à comunidade escolar, pais e sociedade civil sobre os resultados das escolas e as políticas públicas educacionais implementadas para melhorar a qualidade do ensino” (PERNAMBUCO, 2012, p. 24). Nutre-se, portanto, a ideia de que a tomada de conhecimento por parte da sociedade sobre o desempenho das escolas geraria uma maior mobilização no sentido de acompanhar e pressionar a equipe escolar pela melhoria da *performance* escolar.

Por outro lado, foi revelada ainda a preocupação com a apropriação dos resultados por parte dos órgãos gestores da rede de ensino e pelas escolas (BONAMINO; SOUSA, 2012), de modo que as informações geradas poderiam permitir o monitoramento do desempenho das escolas ao longo do tempo, diagnosticar as necessidades dos alunos, e

---

2 O Saepe foi criado em 2000 a fim de monitorar a qualidade da educação do estado. Adota o mesmo método de resposta ao item e a escala do Saeb. As informações são geradas com base nos testes aplicados aos estudantes dos 3º ano, 5º ano e 9º ano do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio/Normal Médio, das redes estadual e municipal, nas disciplinas de Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática.

a readequação das práticas pedagógicas (PERNAMBUCO, 2014). Ou seja, no sentido de processar revisões necessárias e definir estratégias para o atendimento da melhoria dos resultados educacionais, isso possibilitaria a implementação de projeto pedagógico destinado a melhorar o desempenho dos estudantes (SILVA, 2013). Com isso, delega-se à escola mais um compromisso quanto à apropriação dos resultados gerados pelos sistemas de avaliação, tendo em vista o acompanhamento contínuo das informações consolidadas, bem como a definição de estratégias de intervenção, conforme podemos conferir no relato a seguir:

Eles começam a pontuar os pontos que a escola possui de fraquezas. Eu tenho tantos alunos, tantos por cento abaixo da média em química, em física, em biologia e de que forma o professor vai criar uma ação bimestralmente para que possa diminuir aquele teor de reprovação. Consequentemente, lá na frente ele vai atingir o resultado melhor (DIRETOR ESCOLAR 1).

Como destaca este diretor, a devolutiva dos dados permite acompanhar o desempenho dos estudantes com vista à identificação de possíveis cenários destoantes que possam repercutir negativamente na composição da *performance* da instituição. Tal contexto tem gerado a incorporação de novas funções e ações que visam a atender às expectativas determinadas, em termos do atendimento das metas, tendo como elemento de reforço o recebimento do bônus de desempenho, já que proficiência no Saepe se configura como um dos critérios de composição do Idepe. Esse, por sua vez, indica o grau de atendimento das metas previstas no contrato de gestão. Logo, “as escolas que apresentarem os melhores resultados escolares, ou seja, que tiverem alunos cujo desempenho é mais favorável aos exames realizados poderão ter melhor IDEPE e, dessa maneira, seus profissionais receberão bônus.” (OLIVEIRA; VIEIRA, 2014, p. 25).

A compreensão desse aspecto é enfatizada no seguinte trecho: “a gente é avaliada pelas provas externas. Aí eles trabalhavam os alunos

em cima dessas provas para que os alunos tivessem um bom desempenho na prova externa. A ideia era que a avaliação da escola fosse excelente para atender ao BDE” (PROFESSOR 16). O estabelecimento de iniciativas que buscam melhorar o desempenho dos estudantes nos testes passou a ser cogitado em função do bônus. Na sequência, outros sujeitos advertem quanto à mobilização de esforços para tal finalidade:

Olhando pelo lado positivo, as pessoas que estavam no entorno, aliás, dentro do processo de aprendizagem, começaram a procurar novas estratégias, novas formas de ensinar, visando o aprendizado e as metas (DIRETOR ESCOLAR 4).

A única coisa que eles estão fazendo é aprovação. A maioria que eu conheço a única coisa que eles estão fazendo é a questão da aprovação. O único ano que a gente viu que teve a elevação foi quando colocou cota de aprovação e não pelo nosso trabalho diferenciado. Então, a partir do momento que a gente colocou a cota de aprovação, subiu (PROFESSOR 40).

Compreende-se que a cultura de avaliação tem incidido na organização das atividades da escola e impulsionado o estabelecimento de novas formas de ensinar e treinar os estudantes em favor do atendimento de metas. A cristalização de tais medidas pode ser atribuída à institucionalização da política de bonificação adotada no contexto dessa rede de ensino.

Por outro lado, há críticas a essa cultura de avaliação, conforme destacado na seguinte fala: “as avaliações externas do Saepe, sem contemplar e sem permitir um maior esclarecimento para professores, para os alunos em uma perspectiva só de testar, de medir, sem na realidade oferecer informações daquilo que realmente os professores e as escolas precisam e necessitam” (PROFESSOR 1). Na visão desse docente, os dados gerados não têm se constituído como fontes que possam

orientar o trabalho da escola e dos professores, já que eles não refletem a realidade em questão.

Nota-se que os testes e os resultados por si são insuficientes para dar conta da definição do que seja uma escola de qualidade. O cotidiano escolar é um emaranhado complexo, multifacetado, plurirreferencial e, portanto, prenhe de possibilidades, contradições, dissensos e consensos. Passa, portanto, longe das tentativas de objetivação da qualidade da escola ou de “medir aptidões ou aprendizagens humanas” (FERNANDES, 2009, p. 45). A avaliação deve se consolidar como mais um elemento subsidiário para análise da proposta da escola, oferecendo informações que possam fundamentar a tomada de decisões. No entanto, sob a lógica de resultados, a avaliação se firma como mais um instrumento de controle dos professores. Nesse sentido, a apropriação dos resultados visa a potencializar a definição de novas formas de consolidar as metas, assim como se consolidou na experiência de Pernambuco.

Portanto, ainda que não sejam coibidas ações no âmbito da apropriação crítica dos dados, entende-se que a cultura de resultados exerce forte pressão sobre as unidades de ensino e podem “induzir a decisões que discriminam os estudantes, penalizando aqueles que mais precisam da escola” (SORDI, 2012, p. 487), a exemplo, das situações apresentadas pelos informantes anteriormente referidos. Dessa forma, os números, traduzidos em índices, gráficos, taxas e tabelas, são tomados como expressão de uma suposta qualidade da educação resultante da mobilização dos esforços dos profissionais que estão situados no contexto da prática, desconsiderando os fatores intra e extraescolares que influenciam no sucesso escolar. A qualidade da educação, tomada por esse prisma, é reduzida ao produto advindo dos sistemas de avaliação, competindo, portanto, a tais sujeitos apresentar os números demandados.

### **Metas por escolas**

Outro eixo estruturante da política de responsabilização consiste na definição de metas por escolas, que são pactuadas por meio de um

termo de compromisso (PERNAMBUCO, 2012). O termo de compromisso se constituiu como um contrato de gestão cuja finalidade é garantir o comprometimento das escolas com a elevação dos indicadores educacionais, legitimando, portanto, o pacto de metas entre o governo do estado, representado pela SEE-PE, e as respectivas unidades escolas.

Para a consecução das metas, previa-se, por meio desse contrato de gestão, o pacto de “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” (PERNAMBUCO, 2012, p. 42). O mesmo documento não expressa de que forma o compromisso do governo do Estado seria honrado, no sentido de garantir as condições materiais, estruturais e de pessoal, basilares quanto ao cumprimento das atividades das escolas. Por outro lado, o que ficou bem explícito foi a sua atuação no que diz respeito à regulação das obrigações das escolas para que correspondessem a essa determinação.

Em tese, a referida estruturação, definida como uma cadeia de pacto, fundamentou-se em uma concepção de responsabilização participativa pautada pelo engajamento das diferentes instituições e atores no objetivo de atender às expectativas de qualidade da educação. No entanto, é possível evidenciar algumas contradições desse modelo, começando pela sua estruturação e operacionalização, que se mantém hierárquico, prevalecendo a destinação de atribuições e o controle vertical. Nesse contexto, a atuação do diretor escolar assumiu centralidade, ou seja, ele é visto como o profissional responsável em última instância pelos resultados, conforme expressam alguns trechos das falas dos entrevistados:

Eu senti, a escola toda sentiu, os professores [...] reflexão dentro da escola: eu assumo logo o papel de principal responsável pela ação e realmente sou, mas o grupo também se reconhece pelo contexto (DIRETOR ESCOLAR 2).

Houve um aumento de responsabilização em cima da gente, do diretor, com planilhas, com tudo pra você preencher e quando você preenchia a planilha e via o percentual fica louco. Então houve essa pressão, mas foi uma pressão benéfica, acredito, que para a educação (DIRETOR ESCOLAR 5).

Apesar de tais sujeitos reconhecerem que a responsabilidade pelos resultados é um compromisso coletivo, é possível identificar as marcas que denotam claramente a reprodução do discurso de responsabilização posto em circulação, que associa a consecução das metas à capacidade de liderança do diretor escolar. Fica em evidência, portanto, que, no bojo dessa cultura de resultados, ampliaram-se as atribuições deste profissional frente ao compromisso formalizado; ou seja, o dirigente passa a ter a incumbência de atuar como agente controlador das ações e informações produzidas no contexto escolar. No caso das escolas prioritárias, que são aquelas que apresentam baixa evolução dos indicadores, foi possível perceber que as medidas de controle e ajustes foram intensificadas como justificativa de honrar os termos contidos no contrato de gestão. A estruturação de planos de ação contendo medidas sintonizadas à reversão de tal condição foi evidenciada por parte significativa dos entrevistados, entre as iniciativas deliberadas pela gestão estadual:

A partir daí, cada um começou criando dentro de sua escola, de acordo com sua realidade, o plano de ação para ser desenvolvido e trabalhando com o sucesso. O que conseguiu filtrar do sucesso e melhorar (DIRETOR ESCOLAR 1).

Eles tinham algumas determinações de que a gente procurasse corrigir quando nas avaliações os meninos apresentassem um número altíssimo de [...] abaixo da média. Que a gente apresentasse alguns planos de [...] uma forma da

gente procurasse redirecionar o trabalho com os meninos. [...] eu tinha que fazer um plano de trabalho, visando oportunizar o aluno um método diferenciado para que ele pudesse compreender o conteúdo que eu estava ministrando (DIRETOR ESCOLAR 3).

Tais trechos dos diretores escolares evidenciam a ênfase dada ao plano de ação como expressão do processo de intervenção e contém o registro das iniciativas organizadas pelas escolas a fim de elevarem a sua *performance*, direcionando o foco de atenção para a melhoria do fluxo escolar e desempenho dos estudantes nos testes, que se constituem como os critérios dos indicadores finalísticos. Nesse sentido, apreende-se que o processo de apropriação desencadeado pela SEE-PE se orientou pela lógica de resultados, o que acentuou o compromisso das escolas em melhorar suas performances e as induziu a definir estratégias focalizadas no controle do fluxo escolar e na preparação dos estudantes para os testes. O que, a nosso ver, reduziu a potencialidade da avaliação em fundamentar propostas de avaliação institucional pelo viés da qualidade social (FREITAS, 2014; SORDI, 2012).

### **Bônus de Desempenho Educacional (BDE)**

O BDE, instituído em 2008<sup>3</sup> como uma premiação por resultados destinada aos servidores em exercício nas unidades escolares da rede pública estadual de ensino (profissionais do magistério, auxiliares administrativos, merendeiras, entre outros) em função do seu desempenho, coloca-se como outro eixo estruturante da política de responsabilização em Pernambuco (PERNAMBUCO, 2008). Os dados revelam, de maneira geral, que os atores escolares fazem referência à relação instituída entre o mérito profissional e o atendimento das expectativas delineadas, reconhecendo, nesse sentido, a finalidade assumida por esse bônus:

---

3 Por meio da Lei nº 13.486, de 01 de julho de 2008, e regulamentado pelo Decreto nº 32.300, de setembro de 2008.

Esse bônus veio atrelado com o índice. E veio atrelado com a implantação do sistema Siepe, com o monitoramento. O bônus servia para dizer a aquelas escolas que o Siepe estava funcionando (EDUCADOR DE APOIO 1).

[...] você trabalha sabendo que vai ser bonificado. Todo funcionário claro que fica feliz. Você vê as empresas particulares no final do ano elas têm um ganho, os funcionários têm um ganho, em cima da produção daquela empresa. Eduardo Campos criou o bônus, mas que foi criado como um incentivo para o professor atingir as metas (EDUCADOR DE APOIO 3).

Percebe-se que o BDE se apresenta como uma medida pautada no mérito profissional – nos mesmos moldes da iniciativa privada –, cujo objetivo consiste em premiar pelo atendimento de metas previamente estabelecidas, ou seja, pelo nível de produção correspondido. Cabe aqui enfatizar que, mesmo que todas as escolas estaduais cumprissem os percentuais de metas, o seu repasse está condicionado ao valor global máximo estipulado por edição, o que não garantiria que todos os trabalhadores de todas as escolas viessem a receber o bônus (SILVA; SILVA, 2014).

No que tange à destinação do BDE, a legislação prevê que essa é condicionada ao percentual de cumprimento de metas, entre 50% - o valor mínimo – e 100% - o máximo. O cálculo dos valores destinados a cada servidor é feito considerando a proporção das metas alcançadas nas séries avaliadas, do tempo de contribuição no respectivo estabelecimento de ensino (PERNAMBUCO, 2008).<sup>4</sup> O caráter meritocrático desta política foi alvo de críticas por parte significativa dos entrevistados, como evidenciam alguns extratos de fala:

---

4 Para efeito de valores, considera-se a seguinte fórmula:  $BDE = ((VR \times P/100) / 12 \times EE) \times F$ . BDE = Bônus de Desempenho da Educação. VR = valor de referência; P = proporção realizada da meta; EE = tempo de efetivo exercício; F = fator utilizado com o objetivo de distribuir o montante total (PERNAMBUCO, 2008c).

Na época, não todos, mas alguns foram porque não era 100% para todas as escolas. Teve escola que não ganhou bônus [...], mas não atingia a todos, deveria atingir a todos. Quer queira ou não, o BDE criou uma disputa que não foi salutar, se fosse para todos (EDUCADOR DE APOIO 2).

A bonificação através da meritocracia. Se você tiver mérito para receber [...], você recebe. Eu acho completamente negativo. Porque todos são professores. Você acaba segregando a categoria. A meritocracia é para uma parte da categoria é justamente essa política de ranking que está sendo implantada. Se você conseguiu o que eu tô solicitando você terá o mérito de receber esse bônus. Se você não conseguir, não recebe (DIRETOR ESCOLAR 5).

Apreende-se que a crítica recai sobre a natureza do mérito assumida pelo BDE, que não está direcionado a toda a categoria. No entanto, é preciso acrescentar que, mesmo que o respectivo bônus tivesse o seu horizonte de abrangência ampliado, incluindo todos os profissionais que atuam na rede de ensino, a sua premissa não teria sido alterada, ou seja, o seu foco continuaria a ser o de reconhecer os méritos profissionais pelo atendimento de metas. Diante disso, o desafio parece ser o de consolidar a valorização da profissão, conforme reivindicam os movimentos da categoria.

Percebe-se que a atualização do plano de carreira como mecanismo de reconhecimento profissional, prevendo critérios claros de ascensão para toda a categoria, atrelada ao cumprimento da Lei do Piso em sua integralidade, aparece como indicativo da valorização almejada por esse grupo profissional. Sendo assim, podemos considerar que a exploração do quadro de desvalorização do magistério público, inclusive pelo viés da remuneração, ajuda a potencializar os efeitos esperados decorrentes da institucionalização do BDE. A elevação da remuneração desse grupo profissional de fato não se constituiu como prioridade frente à

necessidade de mantê-los alinhados aos fins em torno da elevação dos resultados educacionais, como aponta um professor: “Eu acho que quer valorizar o professor? Têm vários aspectos... já que a gente está citando o financeiro, pagar um salário decente. A estratégia foi criar um bônus e prender o professor e aí quer queira ou não, você tem [...] um dinheiro a mais dentro de casa faz uma diferença enorme! Faz” (PROFESSOR 11).

É contraditório, portanto, uma rede de ensino querer se lançar como referência nacional em educação sem investir na valorização dos professores. Ressaltamos que os recursos públicos empregados no bojo dessa política de incentivo poderiam ter sido direcionados a esta questão nos seus aspectos constitutivos. No entanto, esse ponto não se apresentou como prioridade. A decisão de consolidar o BDE como aspecto estruturante da política de responsabilização educacional se apresenta como instrumento indutivo da perspectiva de resultados posta em circulação. O impacto na composição da remuneração da categoria, via concessão do BDE, foi destacada por parte significativa dos entrevistados, conforme evidenciam algumas falas:

Se você recebia, por exemplo, R\$: 2.000,00 aí sua escola atingiu o bônus recebia R\$: 4.000,00 com o desconto da fazenda [...] Mas, graças a Deus a questão das metas já está instalada, o professor já assumiu o compromisso (DIRETOR ESCOLAR 3).

Eu acho que deveria ter uma melhoria salarial para todos, não existir só um bônus num tempo volúvel, assim recebe ou não recebe. Todo mundo tem que receber, todo mundo se esforça. É bom? É bom no sentido de receber um dinheiro a mais, não poderia ser melhor (EDUCADOR DE APOIO 4).

Os entrevistados afirmam que a repercussão financeira gerada com o recebimento dos valores do BDE impactou na melhoria da remuneração

da categoria e isso representou uma melhoria no poder de compra. Diante disso, parece que essa política de bonificação ficou confundida com uma melhoria salarial, o que geraria menos resistência daqueles que concorrem ao seu recebimento e, provavelmente, não contam com salários tão atrativos (FURTADO; SOARES, 2017). Isso repercutiu na mobilização das escolas na busca pelo cumprimento das metas estabelecidas, influenciando em mudanças diversas, conforme aponta o relato abaixo:

O professor vai mirar isso aí, trabalhar e vai receber esse bônus, ou seja, ele vai internalizar isso atingir tais metas que o estado está colocando. Então, queira ou não, vai existir o esforço por parte dos professores da equipe para tentar conseguir chegar a essa meta (PROFESSOR 9).

Observa-se, dessa forma, que o BDE, ao se constituir como estratégia de reforço do modelo de gestão focado em resultados, provocou mudanças nos processos educativos e no trabalho docente na rede de ensino. De modo específico, podemos considerar que as evidências confirmam que as instituições escolares pesquisadas procuraram redefinir as suas atividades, visando ao recebimento do bônus. Fica caracterizado, assim, que a compensação financeira gerada pelo seu recebimento no conjunto da remuneração pode ter se constituído como a principal motivação para uma mudança.

### **Sistema de monitoramento de indicadores de processos e resultados**

Por fim, a sistemática de monitoramento de indicadores de processos e resultados foi instituída como mecanismo estruturante da política de responsabilização com o objetivo declarado de “assegurar o cumprimento dos objetivos da política educacional e alcançar as metas estabelecidas no termo de compromisso de cada unidade escolar” (PERNAMBUCO, 2008, p. 10). Percebe-se que o controle contínuo dos indicadores (Ideb e Idepe) se delineou nesta conjuntura como mais uma ferramenta

de gestão imbuída de acompanhar as expectativas consolidadas por cada escola, e ainda de identificar os possíveis desvios em vista de subsidiar processos de intervenções por parte da gestão estadual.

Portanto, o ciclo de monitoramento desenvolvido pelo governo do Estado incidiu, “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” (SILVA, 2013, p. 140). Foi justamente esse o intuito dos agentes que estão à frente do pacto, que os sujeitos situados no contexto escolar se reconheçam ainda mais responsáveis pelas metas institucionais e busquem correspondê-la.

Sendo assim, a rotina de monitoramento instituída, além de envolver o controle dos resultados das avaliações externas feito por meio dos indicadores educacionais, foi operada por meio de visitas técnicas e a distância através de um sistema informatizado (Sistema de Informações da Educação de Pernambuco (Siepe)), consolidado em 2011 com o intuito de monitorar os indicadores de processo das escolas (frequência do estudante, frequência do professor, aulas previstas e aulas dadas, cumprimento dos conteúdos curriculares, estudantes abaixo da média, participação familiar em reuniões escolares), de maneira a identificar pontualmente os possíveis fatores associados à *performance* institucional.

Considerou-se, portanto, que a elevação dos indicadores de resultados passaria também pela mobilização de mecanismos de acompanhamento e monitoramento dos indicadores de processo, sob a perspectiva de que os dados gerados permitiriam identificar os possíveis desvios ou avanços em relação às expectativas, uma vez que as ações se voltaram para o controle dos fatores associados à melhoria dos resultados (PERNAMBUCO, 2012). Diante disso, podemos entender que o monitoramento intensivo, ao se consolidar como eixo estruturante da política de responsabilização, reforçou a vigilância e a mobilização de iniciativas voltadas às metas.

A escola é mais fiscalizada. Ela é mais monitorada. Então, se ela for mais monitorada óbvio que vai ser diferente do

que ser livre, porque a gente trabalha com seres humanos. Seres humanos são diferentes. Então, têm pessoas que têm suas responsabilidades e assumem sem precisar de um monitoramento, sem precisar de uma pressão, mas têm outros que precisam (PROFESSOR 20).

[...] infelizmente os dados não são mais invisíveis. Eles são visíveis aqui agora eu estou lançando umas notas, mas tem gente do outro lado acompanhando aquilo que estou fazendo. Então, nós não somos mais livres [...] a gente nunca é livre, mas assim você sempre tem alguém olhando para o teu trabalho e os dados dizem isso por si só (EDUCADOR DE APOIO 1).

A prática de monitoramento se consolidou na rede de ensino pernambucana como mais um mecanismo constitutivo da gestão centrada nos resultados, tendo como mecanismo de controle as visitas técnicas das atividades desenvolvidas pelas unidades de ensino, sob o argumento de subsidiá-las quanto a possíveis necessidades. No entanto, para além desse sentido, a prática efetiva revelou que, por meio dessa sistemática, o governo do Estado restabeleceu o controle da atuação dos atores escolares, na certeza de que estes – tendo ciência de que estão sendo acompanhados e que seriam recompensados por meio do BDE – poderiam se esforçar ainda mais para o atendimento das expectativas do governo. Nota-se que, do universo de sujeitos entrevistados, apenas os diretores escolares procuraram evidenciar a potencialidade desse sistema como um instrumento de gestão que permite, segundo esses, acompanhar a situação da escola de uma forma global, ou seja, em relação aos aspectos acima referidos.

Esse monitoramento se baseia no levantamento de dados de todas as escolas depois de uma avaliação feita. O resultado do primeiro bimestre elas recebem através de

planilhas e de gráficos como a sua escola está. Então, se eu sei que uma determinada turma se encontra com 80% de alunos abaixo da média e que tenho que fazer um processo de interferência ali, um projeto de atuação para melhoria. Isso foi um dos pontos principais que antes não existia (DIRETOR ESCOLAR 1).

Então, a gente tem uma informação mais atualizada da escola e que contribui muito. A gente não tinha uma visão globalizada da escola, os resultados também, no final do ano quando saía a ata saiu x, reprovados x, evadidos x, x transferidos, x reprovados (DIRETOR ESCOLAR 3).

Diante dessas observações, apreende-se que para tais sujeitos o Siepe, ao se firmar como mais um recurso de gestão, permitiu-lhes acompanhar a situação da escola por meio dos dados gerados em termos dos indicadores de resultado e de processo. O controle dos dados da instituição, gerado por meio desse mecanismo, foi considerado positivo, ou seja, garantiu a aos profissionais a possibilidade de guiar o desenvolvimento das ações tendo como referência tais informações. Nesse sentido, a posição que os diretores escolares assumem na estrutura organizacional pode ter se constituído como fator preponderante frente aos aspectos destacados.

### **Considerações finais**

Diante dos aspectos tratados neste texto, concluiu-se que as orientações adotadas pelo governo estadual no bojo da responsabilização educacional atribuíram ênfase à avaliação em larga escala, à definição de sistemática de monitoramento, ao estabelecimento de metas por escolas e à destinação de bonificação variável ao cumprimento dos percentuais de metas. O foco atribuído à obrigação de resultados nessa conjuntura impõe aos professores novas exigências, as quais refletem

na precarização e intensificação da atuação profissional, e acarretam ainda “um processo de ‘fabricação’ subjetiva, um exercício de autoenquadramento nas metas e nos padrões validados pelas avaliações externas, que subverte a autoimagem profissional e o sentido do próprio trabalho” (DAMETTO; ESQUINSANI, 2015, p. 600).

O discurso de responsabilização buscou modular as alterações e adaptações das escolas e dos profissionais a fim de alinhá-los à determinação do sistema de ensino quanto à melhoria dos indicadores de resultados. Tais mudanças se tornam inevitáveis e irresistíveis a esses agentes, principalmente ao se considerar a destinação de bonificação variável ao cumprimento desta determinação. Logo, atesta-se que o impacto financeiro em decorrência do BDE na composição da remuneração foi destacado pelos entrevistados entre os principais fatores impulsionadores das mudanças processadas no contexto escolar.

Nesse sentido, há interesses e motivações pessoais e coletivas envolvidas nesse processo. O efeito foi que tais sujeitos se mobilizaram, uns pressionando os outros, em prol de um interesse comum: a concessão do BDE. A motivação se desloca do interesse pela melhoria efetiva da qualidade da educação para os proventos previstos por essa bonificação. Isso se torna ainda mais preocupante ao entendermos a forte tendência de o processo de aprendizagem dos estudantes ficar sonogado, imperando a consolidação dos resultados.

Enfim, a leitura crítica dos desdobramentos desses processos de gestão nas trajetórias dos sujeitos que estão situados no cotidiano escolar não pode ser postergada. A tentativa de se estabelecer um consenso quanto ao sentido de qualidade tem sido a marca das políticas públicas em todas as esferas e anuncia a adesão a uma concepção reducionista de educação e de avaliação, porém com indiscutível força indutora. Portanto, esse modo de regulação gera distorções significativas na organização do trabalho da escola, refletindo nas aprendizagens e sonogando aos estudantes o acesso a tudo aquilo que não é considerado pelos testes estandardizados (SORDI, 2012). Além de incidir na condição dos professores, que são convocados a contribuir com a produção dessa perspectiva de qualidade.

## Referências

BALL, S; BOWE, R.; GOLD, A. *Reforming Education & Changing Schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge, 1992.

BONAMINO, A; SOUSA, S. Z. Três gerações da avaliação na educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2011

BROOKE, N. O Futuro das Políticas de Responsabilização no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*. UFMG. vol. 36, n. 128, 2006.

DAMETTO, J; ESQUINSANI, R. S. S. Avaliação educacional em larga escala: performatividade e perversão da experiência educacional. *Revista Santa Maria*, São Paulo, v. 40 n. 3. 2015.

DUARTE, A. W. B; OLIVEIRA, D. A. Valorização profissional docente nos sistemas de ensino de Minas Gerais e Pernambuco. *Práxis Educacional*. v. 10, n. 17. jul./dez. 2014.

FERNANDES, D. *Avaliar para aprender: fundamentos, práticas e políticas*. São Paulo: Unesp, 2009.

FONSECA, M. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o pragmatismo econômico e a responsabilidade social. *Cadernos Cedes*. Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, mai./ago. 2009.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico da escola. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1085-1114, out./dez. 2014.

FURTADO, C. S. V; SOARES, T. M. Impacto da bonificação educacional em Pernambuco. *Avaliação. Educacional*, São Paulo, v. 5, n. 45, p. 1-29, jun. 2017.

KOSLINSKI, M. C; CUNHA, C. P; ANDRADE, F. M. *Accountability* escolar: um estudo exploratório do perfil das escolas premiadas. *Avaliação Educacional.*, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 108-137, set./dez. 2014.

MAROY, C; VOISIN, A. As transformações recentes das políticas de *accountability* na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. *Educação e Sociedade*. [online]. 2013, vol. 34, n.124.

OLIVEIRA, D. A; VIEIRA, L. F. *Trabalho na educação básica em Pernambuco*. – Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2014.

OLIVEIRA, R. P. IDEB e trabalho pedagógico da escola: uma articulação possível? *Revista Escola Pública*, São Paulo, v. especial, p. 76-92, 2014.

PERNAMBUCO, Secretaria de Educação do Estado de. *Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para educação*. Recife: SEE, 2008.

PERNAMBUCO, Secretaria de Educação do Estado de. *Construindo a excelência em gestão escolar: curso de aperfeiçoamento: Módulo XII – Políticas de responsabilização educacional*. Recife: Secretaria de Educação do Estado, 2012.

PERNAMBUCO, Secretaria de Educação do Estado de. *Balanço da educação 2015*. SEE/PE, Recife, PE, 2014.

PERNAMBUCO, Secretaria de Educação de. *SAEPE – 2016 / Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação, CAEd*. v. 3 (jan./dez. 2016), Juiz de Fora, 2016 – Anual.

RAMOS, G. P. *Entre a proposta e o pretexto da qualidade do ensino: uma leitura sobre os liames da valorização docente a partir do FUNDEF*. 2008. 311f. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2009.

SILVA, Í. A. O. *O Programa de Modernização da Gestão Pública: Uma Análise da Política de Responsabilização Educacional em Pernambuco no Governo Campos (2007 - 2011)*. (Dissertação de Mestrado), UFPB, João Pessoa, 2013.

SILVA, K. N. P; SILVA, J. A. A. *Accountability e intensificação do trabalho docente no Ensino Médio Integral de Pernambuco*. *Práxis Educativa* (Impresso), v. 9, p. 117-140, 2014.

SORDI, M.R.L. Implicações ético-epistemológicas da negociação nos processos de avaliação institucional participativa. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 485-510, abr.-jun. 2012.

SORDI, M.R.L; FREITAS, L.C. Responsabilização participativa. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 7, n. 12, p. 87-99, jan./jun. 2013.

SOUSA, S. M. Z. L. Possíveis Impactos das Políticas de Avaliação no Currículo Escolar. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 119, p. 175-190, jul. 2009.

# A política de bonificação por desempenho em Pernambuco: o olhar de gestores da GRE Mata Sul

Cezar Gomes da Silva

Ana Lúcia Felix dos Santos

## Introdução

O estudo em tela se debruça sobre a política educacional de Pernambuco que, atualmente, articula metas para as escolas, avaliação do desempenho dos estudantes e bônus do desempenho educacional para os profissionais da educação. Inserido na Linha de Pesquisa Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação, o estudo consiste num desdobramento da pesquisa matricial *Avaliação educacional, bônus do desempenho e gestão escolar no contexto dos padrões da regulação da política educacional de Pernambuco*.<sup>5</sup> A política educacional pernambucana está pautada no Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para a Educação (PMGP-ME), cujo objetivo principal consiste em melhorar a qualidade da educação estadual, através da consolidação de uma gestão focada em resultados (PERNAMBUCO, 2008). Para tanto, lança mão da tríade acima e se ampara nos preceitos que constituem os paradigmas da gestão moderna, entre eles, eficiência, eficácia, competitividade e melhoria no

---

5 Pesquisa financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – Auxílio financeiro.

desempenho, elementos que, aliás, estão representados de forma basilar nas estruturas organizacionais dos governos nas últimas décadas.

A partir dessas premissas, o Estado de Pernambuco pretende alcançar, até o ano de 2022, *status* de ter “qualidade na educação”, comparando-se a países desenvolvidos, tomando por base o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Nesse sentido, o estado criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (Idepe), que se alinha com as metas nacionais. Este é “composto pela combinação dos resultados do Saepe e do fluxo escolar, para avaliar o desempenho dos alunos da rede” (PERNAMBUCO, 2015).

A materialização destes pressupostos na estrutura do Estado acaba por articular o sistema educacional aos mecanismos de controle internacionais e aos processos de globalização da economia, além de subordinar o ato educativo a estratégias procedentes dos setores produtivos e empresas privadas. Assim, pode-se destacar, entre as ações estabelecidas nesse modelo administrativo, a política de Bônus de Desempenho Educacional (BDE), uma política de remuneração por desempenho para os profissionais da educação que se efetivou como estratégia preponderante para a materialidade do modelo de administração gerencial no PMGP-ME. Estabelece-se, assim, na rede educacional do Estado, a cultura do resultado pelo mérito de obter as melhores notas, ranqueando as escolas sob essas premissas e bonificando-as. O que parece danoso ao próprio sistema, já que o caráter competitivo em que se apresenta este modelo sugere conflitos entre escolas, entre professores e entre alunos. (BENITTES, 2014; MELO, 2015).

O bônus vai tomando fôlego a partir de um discurso governamental que o apresenta como elemento motivador para qualificar o trabalho docente na busca por alcançar as metas e os resultados estabelecidos pela Secretaria Estadual de Educação, um processo definido por Saviani (2008) como neotecnicismo na educação.

Estamos, pois, diante de um neotecnicismo: o controle decisivo desloca-se do processo para os resultados. É pela

avaliação dos resultados que se buscará garantir a eficiência e produtividade. E a avaliação converte-se no papel principal a ser exercido pelo Estado, seja mediamente, pela criação das agências reguladoras, seja diretamente, como vem ocorrendo no caso da educação (SAVIANI, 2008, p. 439).

A política de bônus por desempenho como elemento motivador incorpora valores a que o comportamento humano está suscetível, como a competitividade, estabelecendo-se como um instrumento importante na demarcação das ações políticas no campo educacional.

Os princípios de gestão apresentados no formato em que se estrutura a política pernambucana corroboram a ideia de que a qualidade do ensino e a competência administrativa estão diretamente ligadas ao alcance de metas e indicadores educacionais. Assim, perguntamo-nos se uma política que se consolida a partir de fundamentos gerencialistas, apropriados pelo Estado e estabelecidos através dos princípios da modernização da gestão pública, é ou não compatível com os preceitos de uma ação educativa autônoma e democrática a ser efetivada como parte do processo de construção da identidade de cada escola. Partimos também do pressuposto de que os indicadores educacionais instituídos pelo governo, sobrepostos ou agregados aos projetos educativos das escolas, provocam uma concorrência e competitividade entre as instituições de ensino e incitam, de certa forma, diversos conflitos no cotidiano escolar.

Após termos listados esse conjunto de preocupações e considerarmos que o modelo gerencial protagonizado pelo estado de Pernambuco na condução de suas políticas públicas para educação está materializado, entre outras, na política de bônus de desempenho na rede de ensino, pretendeu-se investigar o seguinte problema de pesquisa: *Qual a compreensão de gestores sobre o PMGP-ME e sobre a Política de Bônus de Desempenho Educacional (BDE) efetivada no sistema educacional de Pernambuco?* Para dar conta desta questão, objetivou-se identificar e

analisar as concepções de gestores sobre PMGP-ME e sobre a política de bonificação efetivada no estado de Pernambuco.

Tomamos como campo empírico da pesquisa a Região da Mata Sul Pernambucana, especificamente a Gerência Regional de Educação da Mata Sul (GRE Mata Sul Palmares)<sup>6</sup>. Esta Gerência a princípio, ao iniciar a pesquisa, englobava 15 (quinze) municípios. A pesquisa, de cunho qualitativo, realizou entrevistas com 15 sujeitos, gestores escolares, e utilizou a análise de conteúdo como técnica para análise dos dados levantados.

### A onda gerencial e a gestão escolar

Ao considerar os novos arranjos administrativos e a expansão tecnológica motivada pelo advento das novas formas de organização econômica, é possível perceber a ocorrência de padrões organizacionais utilizados pelas empresas privadas acomodando-se nas esferas públicas.

Esta organização e administração econômica se apresenta na atualidade ancorada pelos preceitos da eficiência e eficácia, incorporando à gestão pública a valoração da competitividade, flexibilização do trabalho e o sucesso a partir da superação de metas. Desta forma, as políticas estatais na atualidade tentam desligar-se da tradição do modelo burocrático, mas não conseguem fazê-lo na totalidade. Algumas premissas do modelo burocrático e sua incorporação pelo Estado, de certa forma, expressas na compartimentação de seus setores (educação, saúde,

---

6 O sistema organizacional da educação de Pernambuco é dividido por Gerências Regionais da Educação (GRES), distribuídas por todo estado de acordo com sua divisão político-administrativa. As GRES são: Recife Norte, Recife Sul, Metropolitana Norte, Metropolitana Sul, Mata Norte (Zona da Mata), Mata Centro (Vitória de Santo Antão), Mata Sul (Palmares), Vale do Capibaribe (Limoeiro), Agreste Centro-Norte (Caruaru), Agreste Meridional (Garanhuns), Sertão do Moxotó-Ipanema (Arcoverde), Sertão Alto do Pajeú (Afogados da Ingazeira), Sertão do Submédio São Francisco (Floresta), Sertão do Médio São Francisco (Petrolina), Sertão Central (Salgueiro) e Sertão do Araripe (Araripina).

segurança etc.), sugerem que, embora o modelo gerencial se apresente com uma configuração avessa ao modelo burocrático, ambos interagem de forma congruente na efetivação dos mecanismos de controle e regulação apropriados pelos governos nos últimos tempos, a exemplo do legado até hoje absorvido pelo setor da educação e na própria organização escolar.

Assim, a escola é marcada por características burocráticas e inserida em um sistema de ensino também organizado segundo normas burocráticas. Os princípios de racionalização, aplicados à organização do ensino, destinam-se a responder às exigências da sociedade capitalista quanto à preparação e reprodução da força de trabalho por ela requerida, o que leva a organizar a escola nos moldes das empresas produtivas. (TEIXEIRA, 2001, apud GRISCHKE; HYPOLITO, 2009, p. 109).

A racionalidade exercida como “dominação fundamentada no saber” não se esgota com os determinantes da ação burocrática pelos setores públicos. Um novo formato pretende reorganizar o aparelho do Estado de forma a ressignificar e mesmo superar os processos burocráticos tradicionais por meio da criação de um novo modelo de organização, tornando-o mais forte e eficiente. Seguindo a lógica empresarial, a administração pública se orienta agora pelos preceitos da meritocracia, incentiva a competição baseada nos resultados e estabelece de forma sutil alguns parâmetros de controle social. Esses precedentes caracterizam a dimensão das novas estruturas e processos de gestão pública gerencial. Segundo Ball (2006, p. 12), “os pontos-chave de ligação entre a reestruturação e a reavaliação (ou redirecionamento ético) do setor público são os discursos de excelência, efetividade e qualidade e a lógica e cultura do novo gerencialismo”.

Ao ajustar-se aos novos conceitos da administração, a gestão pública, em especial a gestão educacional, não se efetiva de forma imparcial às

orientações dos interesses privados ou das demandas sociais. É nesse contexto que emergem os principais embates do ponto de vista ideológico que se travam no campo educacional entre as formas de gestão, considerando a polarização – gestão democrática x gestão gerencial – implícita na apropriação ou empoderamento político e nas determinações do racionalismo científico. Neste sentido, Santos (2011, pp. 36-41) nos apresenta “duas concepções distintas no ordenamento da gestão pública no campo educacional: a técnico-científica e sociocrítica”, estando a primeira espelhada nas técnicas de administração oriundas da Teoria Geral da Administração (taylorismo/fordismo) e a segunda sob os moldes e preceitos democráticos de escola e sociedade (participação/poder de decisão).

A própria polêmica entre a utilização dos termos “administração escolar” e/ou “gestão escolar” reflete as marcas de uma discussão paradigmática, isso porque, o discurso de qualidade total procurou imprimir ao primeiro termo uma conotação verticalizada de poder. No entanto, entendida em seu sentido mais geral e abstrato, o que toda administração tem de “essencial” é o fato de constituir-se em utilização racional de recursos para fins determinados (SANTOS, 2011, p. 37).

Outras proposições conceituais postas por Andrade (2011) atentam para as ambiguidades que se apresentam adjetivadas ao termo gestão, especificamente gestão educacional. Por esse ângulo, o autor compreende que há duas concepções distintas no que se refere à gestão educacional: a gestão democrática, respaldada por propósitos democráticos, e a gestão gerencial ou “dita democrática”, respaldada em propósitos modernizantes.

A gestão democrática respaldada por propósitos democratizantes se constitui como um espaço plural de partilha de poderes e de acordos negociados. Sua organização parte

de uma concepção ampliada de Estado, capaz de dar vida e fortalecer o papel político da sociedade civil (ANDRADE, 2011, p. 304).

Por outro lado, o discurso “modernizante”, segundo o autor, “faz uso dos mesmos conceitos defendidos pelos propósitos democratizantes, quais sejam: democracia, participação, descentralização. Entretanto, o conteúdo latente apresenta interesses diferenciados” (p. 305).

O modelo gerencial que orienta a política global nas últimas décadas vem se consolidando no controle e na regulação das práticas pedagógicas que se afirmam no chão da escola, rebatendo, inclusive, nos processos de gestão escolar e no cotidiano das escolas. Esse é um ponto que nos interessa nesse trabalho, já que nossa legislação afirma a necessidade de implantação de gestão democrática e de autonomia pedagógica no interior das nossas escolas públicas.

### **A experiência de Pernambuco: O Bônus de Desempenho, a avaliação e a responsabilização**

Em Pernambuco, as metas pactuadas nos termos de compromisso, o sistema de avaliação, o sistema de monitoramento e a bonificação pelos melhores desempenhos estabelecem uma relação, do ponto de vista ideológico, que induz a “novas” orientações ao campo pedagógico. Esses elementos estão representados, a nível local, por uma política de responsabilização educacional que compreende: o termo de compromisso, “no intuito de garantir o comprometimento das escolas com a elevação dos indicadores educacionais”; o Saepe, que traz em seus objetivos a incumbência de “monitorar o desempenho dos estudantes ao longo do tempo, como forma de avaliar continuamente o projeto pedagógico de cada escola”, bem como “associar os resultados da avaliação às políticas de incentivo”, e o BDE (PERNAMBUCO, 2008).

Neste sentido, os precedentes que ordenam as atribuições da escola para alcançar os referidos índices estão, também, associados a um

modelo de gestão no qual as relações de trabalho provocam uma competitividade deslocada das práticas no campo educacional.

Oliveira (2010), ao se reportar à administração do trabalho no capitalismo, sugere que o objetivo primordial desta está no aumento da produtividade, tendo em vista a maximização do lucro.

São várias as estratégias de que os empregadores se valem em função desse objetivo; uma delas é a que consiste em procurar fazer com que os empregados trabalhem mais e melhor usando como incentivo a concessão de vantagens monetárias adicionais ao salário, condicionadas ao aumento da produtividade. É uma estratégia antiga, incorporada com destaque no taylorismo (Taylor [1911], 2006, p. 88-89), que passou a ser utilizada muito mais amplamente na fase neoliberal do capitalismo, não apenas nas empresas privadas, mas também no serviço público (OLIVEIRA, 2010, p. 420).

A partir das relações provocadas pelo apelo financeiro que se traduz na política de bônus, observam-se não apenas as motivações materiais, que movimentam as ações dos trabalhadores da educação, mas também as pressões de ordem psicológica a partir do estabelecimento de metas no trabalho docente.

Nesta perspectiva, as ações pedagógicas desenvolvidas pela escola podem se limitar a submeter-se ao disposto na política, tornando-se uma instituição subjugada por uma disciplina administrativa pautada pela eficiência e eficácia dos mecanismos próprios dos modelos administrativos gerenciais. A possibilidade de punir as escolas com a não premiação indica uma assimetria nas relações institucionais e a ausência ou minimização da responsabilidade do Estado com as instituições educacionais. Por esses aspectos, entendemos que o modelo gerencial que orienta a política educacional de Pernambuco na atualidade vem se consolidando no controle e na regulação das práticas educacionais

que se afirmam no chão da escola, rebatendo inclusive nos processos decisórios e iniciativas pedagógicas da gestão escolar.

Uma política que impõe para as escolas o atendimento de metas “preestabelecidas”, que envolvem o desempenho educacional dos alunos, contradiz, em certa medida, os propósitos da elaboração coletiva de um projeto em comum. Assim, parece-nos que há um arranjo da política apresentada enquanto forma de controle e regulação através da política educacional do Estado, ao mesmo tempo em que comporta em seu discurso a qualidade do ensino público baseado no aumento dos indicadores de desenvolvimento.

Neste contexto, percebe-se que os resultados do Idepe alimentam a engrenagem de uma estrutura substanciada pela lógica capitalista de produção; juntos, o Idepe subsidiado pelo sistema de avaliação do estado – o Saepe –, “além de servirem de diagnóstico para o sistema de educação de Pernambuco, serão o requisito fundamental para o estabelecimento do Bônus de Desempenho Educacional (BDE)” (SIEPE, 2016).

À medida que postula a meritocracia, a avaliação para estabelecimento de rankings, o pagamento por produtividade, esse programa promove um efeito contrário ao que anuncia, ou seja, prejudica a construção de uma “eficiência coletiva”. A competição entre professores, entre escolas, entre alunos, causa mudanças que acabam comprometendo a desejada “eficiência” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 133).

Parece-nos, então, que, mesmo quando se ganha o bônus ou se atingem altos índices no Idepe, o incentivo financeiro – a tal motivação – sempre reforça o modelo competitivo e de superação desses índices; não se olha outra coisa. Os descritores parecem orientar a dinâmica escolar: reprovação, desistência, presença dos pais, participação e empenho dos alunos na realização das avaliações externas são os principais desafios do gestor.

## O PMGP-ME e o BDE: o que pensam os gestores escolares da mata sul pernambucana?

Neste tópico, apresentamos as análises dos dados obtidos a partir das entrevistas realizadas com gestores de escolas. Trabalhamos com 15 entrevistados e aqui, para preservar as identidades dos sujeitos, utilizaremos as seguintes expressões para caracterizá-los: a letra “G” se refere aos entrevistados no cargo ou função de gestor. Uma numeração, que vai de 1 (um) a 15 (quinze), acompanha a referida letra, significando a ordem de entrevistas, que, por sua vez, estará representada pela letra “E”, de escola. Esta, indexada à outra letra, de “A” a “P”, relacionará a escola a determinado município da região. Portanto, a sigla G13EJ, por exemplo, anteposta a uma fala, significa que ali está representado o décimo terceiro gestor entrevistado da escola de uma determinada cidade simbolizada pela letra “J”.

Relembrando que nosso objetivo principal se consistiu em identificar e analisar as concepções de gestores sobre o PMGP-ME e o BDE. Assim, nesse item do texto, iremos dialogar com trechos das entrevistas em sua relação com nossas preocupações de pesquisa.

Uma de nossas primeiras preocupações consistiu em analisar as concepções dos sujeitos sobre o Idepe e o BDE no interior dessa política e suas relações com os processos de gestão.

**G9EV:** O Idepe é esse acompanhamento, né? Que o estado faz – que é o que eu falei pra você, que ele avalia: a participação da família, a participação dos professores em formação. Porque vê bem! Vê que interessante! Se o professor participa de uma formação, de alguma forma esse professor, ele muda... [...] Então, acho que as políticas – o Idepe, que é uma política – ela contribui com a escola, sabe?

**G15EQ:** Eu vejo da seguinte forma: o interessante seria que o salário – nosso salário –, ele fosse melhorado sem essa parte, é interessante sim, lógico! Essa questão de

metas é interessante, agora poderia ser mais flexível, poderia ser uma coisa assim, que não fosse tão pesada, tão carregada, fosse um fardo como está sendo. E aí se trabalha por uma premiação, digamos assim, né? E se faz todo um trabalho voltado pra isso e às vezes se deixa de lado outras situações importantes, algumas ações que a gente poderia desenvolver – que não desenvolve – em função de atingir, como disse, esses indicadores.

O Idepe vai aparecendo nas falas dos sujeitos como elemento necessário e importante da política pública que foi implementada. Ainda assim, há algumas reflexões sobre o uso desses indicadores para a escola, apresentando estes como rótulos de uma escola boa ou ruim, mas corroborando a ideia de que se pode utilizar desses resultados para reorganizar as ações pedagógicas da escola.

A política também foi considerada boa pelo aspecto da relevância que obteve a nível nacional por meio do resultado de Pernambuco no cenário nacional. Por outro lado, foram destacados problemas de ordem estrutural das escolas, além de suspeitas de manipulação de resultados, bem como as dificuldades de reverter o quadro da qualidade da formação dos alunos que vêm do Ensino Fundamental de escolas municipais e a insuficiência dos recursos humanos para ações mais efetivas do ponto de vista de atingir as metas pactuadas com o governo.

Há destaques no que se refere às questões salariais, no sentido que o BDE deveria estar indexado nos salários, mas não como incentivo; ou seja, se tivesse uma política salarial mais consistente, não seria necessário a bonificação. O que essa passagem revela é que o sujeito ainda não percebeu que a bonificação por desempenho é o *modus operandi* da perspectiva administrativa adotada. Outro ponto é o rótulo ou a mensagem que passam de sucesso ou fracasso escolar em decorrência dos resultados obtidos pelas escolas, estes são determinantes para a autoestima do quadro de profissionais e alunos, bem como para o conceito da escola diante da comunidade escolar.

**G11EL:** Do bônus, desde o começo assim – eu vou começar a falar pelo bônus – eu acho, ainda há infelizmente uma visão errada em relação ao bônus, de muita gente. E eu acho que de vez em quando – no ano passado, por exemplo – o governo cometeu um erro enorme! Em divulgar primeiro o bônus, antes do Idepe. Pra minha concepção assim: bônus é consequência do meu trabalho; só! Ele não tem que ser... Ele não tem que ser meu objetivo! Bom, eu vou fazer o meu trabalho! Se vier, se vier o bônus, ótimo! Se não vier também...

As preocupações do corpo gestor e também de professores das escolas com o Idepe certamente já foram evidenciadas em outras pesquisas. Melo (2015, p. 133), ao analisar o Idepe como componente da política de avaliação educacional de Pernambuco e suas influências nas escolas da rede estadual, concluiu que:

Por tais indicadores serem compostos por avaliação em larga escala, é de se considerar que não é dada a devida atenção às particularidades de cada estudante ou da escola (embora tentem equiparar com os dados socioeconômicos). Assim priorizam questões mais amplas e deixam de lado questões que poderiam influenciar e melhorar o trabalho do professor e no processo de ensino e aprendizagem, e não focar em resultados, metas e números.

Já Benittes (2014, p. 108), ao tratar da gestão da educação em tempo integral como política do Ensino Médio no Estado de Pernambuco e analisar as proposições do PEI e do PMGP-ME quanto a seus objetivos, destacou que:

[...] foi possível perceber que quando tais objetivos se articulam, revelam que o gerencialismo do PMGP-ME em vez

de fazer dos processos (monitoramento e avaliações) meios para atingir os objetivos educacionais propostos no PEI, faz com que eles sejam fins em si mesmos, induzindo as EREMs a reduzir o atendimento aos objetivos iniciais do PEI e da formação humana na educação básica de nível médio.

Nessa pesquisa, também foi possível evidenciar que o BDE e o Idepe vão atuando na escola como um todo e impactam nos processos pedagógicos e de gestão da escola. Nesse sentido, as estratégias utilizadas pelas escolas para alcançar o Idepe se assemelham bastante, conforme é possível destacar pelos resultados de diferentes pesquisas. Entretanto, há de se observar uma peculiaridade apresentada em nossa pesquisa quanto ao método assumido por uma das gestões. Em uma das escolas pesquisadas, a gestão se utiliza dos mesmos artifícios que o governo para a elevação dos índices de proficiência, dispondo de uma premiação para os alunos de melhor desempenho nas avaliações propostas pela escola. Isso representa, na prática, um BDE em pequena escala.

**G8E1:** Nós temos uma avaliação contínua – bimestral – que a gente faz aqui na escola, um acompanhamento pedagógico, que é repassado para os professores, certo? Vendo as questões de faltas, notas, avaliando os alunos que estão com um baixo desempenho, chamando a família pra escola – desses alunos – pra que eles possam entender, compreender que o filho dele tá precisando de ajuda, e ele enquanto família é um fator fundamental na educação do filho dele. Há os alunos que também se destacam na escola, nós temos agora um sistema de premiação – bimestral! Cada bimestre a gente faz aqui “o melhor aluno”, as dez melhores notas por sala, e essas dez melhores notas: o primeiro colocado ganha um “brindezinho” – pra poder estimular – nós tivemos um aumento significativo nas notas,

da primeira unidade pra terceira unidade que estamos passando, e eu acredito que pra quarta unidade essa nota vai aumentar mais ainda.

Na pesquisa, conseguimos evidenciar estratégias pedagógicas adotadas e apoiadas pela gestão escolar a fim de melhorar os índices. Os aulões e simulados são as tarefas operacionais utilizadas na busca de atingir metas e indicadores ao mesmo tempo em que preparam para o acesso às universidades. A aula de reforço é outro instrumento muitas vezes utilizado para suprir o déficit de aprendizagem que o aluno que vem da rede municipal de ensino carrega.

Como não poderia deixar de ser, as disciplinas de Português e Matemática são o carro-chefe entre os critérios da proficiência. Projetos pedagógicos são desenvolvidos nessas áreas na tentativa de “melhorar” o desempenho escolar, muitas vezes, no contraturno, mas que traduzem a gama de atividades prontas que se alastram no chão das escolas da Zona da Mata Sul. Além disso, há uma atenção especial aos descritores<sup>7</sup> educacionais, já que estes determinam mais objetivamente os resultados a serem alcançados.

Outros fatores relevantes, ainda sob esses aspectos, estão ligados à predisposição e ao comprometimento dos professores e do grupo gestor da escola com o estudante. Trata-se das aulas no contraturno que, mesmo ultrapassando a carga horária, os professores se predispõem a ministrá-las, para que os alunos se saiam bem nas avaliações externas. Para os gestores, é importante criar essa cultura, já que os alunos não tinham nenhuma perspectiva quanto ao ensino superior, nem fazia parte

---

7 O descritor é o detalhamento de uma habilidade cognitiva (em termos de grau de complexidade) que está sempre associada a um conteúdo que o estudante deve dominar na etapa de ensino em análise. Esses descritores são expressos da forma mais detalhada possível, permitindo-se a mensuração por meio de aspectos que podem ser observados. Cada tópico (Língua Portuguesa) ou tema (Matemática) reúne um grupo de descritores que visa à avaliação de diferentes competências do estudante (<http://udeportmat.blogspot.com.br/p/matriz-de-referencia-lingua-portuguesa.html>).

das iniciativas dos alunos prestar concurso para o Enem e outros, mas agora isso vai fazendo parte do cotidiano da escola, o que é considerado muito bom pelos gestores.

Por fim, as estratégias utilizadas para aproximar os pais da escola e para efetivar o monitoramento dos alunos de forma a garantir a frequência e a não evasão do aluno são tratadas com muito empenho pelos gestores, pois é retratado que a ausência do aluno pode comprometer, inclusive, a continuidade dos trabalhos da instituição escolar (resultando no fechamento da escola).

**G1EA:** Sim, a gente tem ações, principalmente de monitoramento, que é a principal que a gente precisa ter com relação, por exemplo, da evasão, o fluxo escolar, que é o que mais derruba muitas escolas. Porque eu posso ter pais presentes, pais ausentes, mas a gente entra em contato, desde que o filho frequente, mas a gente ainda consegue alinhar, buscar, trazer o pai pra escola. Mas se o aluno não aparece? Se o pai não dá satisfação? Então, um dos nossos monitoramentos é exatamente, frequentemente forte, é em cima do fluxo escolar.

Quanto às dificuldades encontradas para realizações de ações previstas na política educacional implantada pelo governo, é quase um consenso que um dos maiores complicadores para realização das ações das escolas concentra-se nos recursos humanos. Embora, para os gestores, a estrutura retratada pelo governo seja suficiente, do ponto de vista estrutural, a materialização desse modelo não se concretizou no chão da escola.

Há um número insuficiente de funcionários e professores em quase todas as escolas pesquisadas; dos serviços de limpeza ao analista educacional, são raros os casos em que a equipe está a contento para a realização das ações necessárias, não só as previstas pela política educacional como as ações cotidianas da escola. Ainda sobre esse aspecto,

temos um quadro de funcionários em colapso, com grande quantidade de professores com contratos temporários, funcionários sobrecarregados etc.

**G11EL:** Recursos humanos! Eu não vou nem pensar duas vezes. Porque é que eu te falei assim, pra a gente fazer, pra a gente poder melhorar, não vai ser – vou agora cair no clichê – “uma andorinha só não faz verão”. Então, não dá pra sozinho, por mais que eu queira, por mais que eu seja compromissado, por mais que eu tente – um só não vai querer... Se eu não tiver condições, eu não vou conseguir adiante. Então assim, eu te digo daqui meio assim...

Outros problemas são da ordem da estrutura física das escolas; nestas encontramos prédios antigos, com poucas possibilidades de incorporar novas tecnologias (internet) a suas estruturas já defasadas. Algumas escolas que estavam desenvolvendo reformas em suas instalações tiveram estas paralisadas por conta da crise econômica em que se encontra o país neste último ano. E as que dispunham de uma estrutura adequada não dispunham de funcionários para operá-la. Esse diagnóstico, segundo os gestores, prejudica o desempenho da escola no que se refere aos índices a serem alcançados.

**G12EM:** Olhe, a questão de estrutura dificulta – estrutural e financeira! Estrutural e financeira, e de recursos humanos. A gente vê dificuldade, não deixa de ser um empecilho. [...] é estrutura do ambiente – ah! Em que sentido? Eu não tenho laboratório, porque o aluno teria que ter aula no laboratório; eu não tenho laboratório. Questão financeira, porque as verbas chegam muito tarde – não deixa de fazer não! [...] sim! E a falta de pessoal! É a falta de pessoal, porque, pra você ter uma ideia, a escola precisa de três educadores de apoio, só tava com um!

Os desvios de função são as principais saídas para fugir do desmantelamento da rede pública estadual, mas, mesmo assim, o grande número de contratados assegura uma estadia passageira de servidores na sala de aula e nas administrações escolares. Pois as formações continuadas e o vínculo afetivo e profissional se tornam instáveis diante da temporalidade dos contratos.

Assim, a condução das proposições do governo do Estado de Pernambuco de uma gestão gerencial, de certa forma, assegura-se de maneira resiliente nas ações dos gestores e na capacidade destes de superar as contingências que se apresentam no cotidiano escolar, muitas vezes, postas pelos próprios determinantes da realidade social, que emergem das relações econômicas, sociais e políticas, essa última, por exemplo, representada pelas políticas públicas educacionais de nosso estado.

Quando questionamos os nossos sujeitos sobre suas concepções a respeito do PMGP e do BDE, em suas respostas, percebemos um amplo acordo no que se refere à proposta de gestão do governo no sentido de que ela favorece a organização escolar e apresenta novas perspectivas para o crescimento intelectual e social do aluno. É possível situar na maioria das falas as premissas conceituais do que é bom e do que é ruim, no contexto educacional em que se está inserido, e o significado de “qualidade na educação”, bem como os métodos para alcançá-la.

**G5EX:** A proposta é linda! Mas o problema todo é a contrapartida, né? A gente tem um modelo de governança – não sei se você conhece – Ele é perfeito! Ele é perfeito! “Se ele tivesse saído do papel”, ele seria o melhor programa de governo que tiveram; que iria existir. Ele tem toda uma – como eu diria? Um “leque” de coisas que ajudariam a escola. Mas quando a gente vem pro chão da escola – aí infelizmente! A gente não tem esse suporte tão bom.

Geralmente, os parâmetros estão relacionados a comparações entre a organização da gestão municipal e a estadual, bem como à inexistência

ou ineficiência das propostas de governos anteriores com as apresentadas pelo atual governo. Por outro lado, as falas também revelam alguns conflitos no que tange aos fatores estruturais das instituições escolares, no que diz respeito a recursos humanos e materiais para realização do trabalho pedagógico e gerencial, além da crítica ao valor demasiado dado aos resultados e aos parâmetros a partir da quantificação das ações pedagógicas.

Essas falas nos revelam as lacunas existentes do ponto de vista da compreensão de gestores em relação ao programa, como também o direcionamento que vem se desenhando através das ações pedagógicas da escola. Mas, ao observar as repostas de gestores no que se refere à percepção do programa em tela, percebe-se algumas linhas de pensamento que se afastam dos conceitos e princípios que são próprios da proposta do governo do estado; em outras, há uma associação, do ponto de vista do programa, relacionada aos avanços no campo tecnológico e à própria tecnologia digital implantada nas escolas. Quando isso ocorre, podemos verificar que há certo consenso nas melhorias que se realizaram na rede pública na ótica do acesso à informação e monitoramento das ações da escola, no entanto o destaque aparece sempre no que diz respeito às limitações.

**G15EQ:** Olhe, as ideias elas são ótimas! O que tá posto né? Se a gente for levar ao pé da letra, seria assim, o modelo ideal, né? Que mesmo porque são baseados até em modelos industriais, né? Mas assim, pra realidade que nós vivemos – pelo menos aqui no interior – a gente percebe assim, que no fazer há muitas coisas que não acontecem, ou acontecem de forma assim, pela metade! A gente aqui sente muito assim, essa falta mesmo, de mais informação, de mais compromisso! Certo? Como, por exemplo: a equipe gestora das escolas, existe o formato nelas, mas de fato esse formato não ocorre em todas as escolas, tá entendendo? Aí assim, algumas escolas meio que são privilegiadas

por terem, por exemplo, a equipe gestora formada. E outras, por conta de falta de concurso, às vezes né? O orçamento – às vezes ficam um pouco prejudicadas.

Nesse âmbito, podemos entender que o PMGP-ME e o BDE são bem-vindos quando trazem melhorias para a escola, mesmo que não se consiga fazer uma reflexão mais crítica sobre o programa e sua natureza gerencial. Isso pode ser fruto de um grande desejo de trabalhar em uma escola com boa estrutura física, com material pedagógico de qualidade, enfim, em uma escola que permita a realização do trabalho pedagógico. E isso, como se sabe, escolas com boas estruturas (física e pedagógica), ainda é coisa rara na rede pública estadual.

Quanto às metas, por exemplo, observa-se em algumas falas que elas são vistas como necessárias do ponto de vista organizacional, pois não se admite um trabalho pedagógico, ou plano de ação, que não tenha um direcionamento, um ponto ao qual se deve almejar, aonde se quer chegar. Por outro lado, pode-se observar que, para uma parcela maior de entrevistados, falta clareza nesse aspecto: a fórmula utilizada (cálculo), bem como que metas são mais importantes e quais devem centrar esforços para alcançar o bônus, além de diversos questionamentos quanto ao funcionamento de todo o processo. Isso corrobora a ideia de que não só os preceitos conceituais do programa, mas também sua organização prática, ainda se encontram pouco claros para boa parte dos entrevistados.

Quanto à avaliação, percebe-se que há um consenso que ela é parte indispensável do processo de ensino-aprendizagem e é necessária em diversos aspectos, em especial, para se ter um parâmetro das condições de ensino-aprendizagem das escolas, e o resultado como base para mudanças de estratégias dos processos educacionais. Por outro lado, essas avaliações são consideradas injustas ou fora da realidade educacional da região, sob a alegação de que as escolas têm estruturas diferenciadas (equipe de professores, estrutura física), inclusive destacando que há escolas que dispõem de formas seletivas de admissão de alunos,

enquanto que outras têm a obrigação de receber alunos egressos da rede municipal em diversos níveis de escolarização (analfabetos, semianalfabetos, analfabetos funcionais).

**G6EC:** a avaliação ela é necessária, indispensável, ela que faz com que a gente observe onde tá errado e onde é que a gente tá certo, e o que precisa melhorar! Por isso que eu achei “tudo de bom” mesmo! Essa questão de avaliar, de acompanhar, né? De ter as metas traçadas. [...] Com respeito ao bônus, eu acho gratificante – porque o ser humano também tem essa falha, ele precisa de algo que motive. Então, eu vejo o bônus como uma motivação para alcançar as metas.

Quanto ao bônus, foi possível destacar diversas concepções acerca do tema, mas que no geral revelam angústia por parte dos entrevistados. A primeira delas é a questão salarial: é reconhecido que o bônus é algo passageiro e cheio de condicionantes que fogem às atribuições e muitas vezes ao alcance de gestores e professores, como, por exemplo, a evasão escolar<sup>8</sup>, que passa sem dúvida pelas condições materiais dos alunos e seus familiares e está muito ligada a necessidades imediatas que precedem sua sobrevivência. Nesse sentido, Saraiva (2010) nos aponta que entre as principais causas para o abandono escolar está a necessidade de ingresso precoce no mercado de trabalho.

Por outro lado, a reprovação também é um indicador que pode restringir o acesso ao bônus, por isso há certa pressão, inclusive entre professores, para que os titulares das matérias de proficiência não reprovem os alunos, pois, se houver um número grande de reprovados,

---

8 A situação de abandono escolar é frequentemente associada e até mesmo confundida com a evasão escolar. Entretanto, trata-se de situações educacionais diferentes, pois, no caso do abandono, o aluno retorna à escola no ano seguinte e, para ser considerada uma situação de evasão escolar, é necessário que ele não volte a se matricular (<http://www.gestrado.net.br/pdf/391.pdf>).

a escola não recebe o bônus, sendo os professores de Matemática e Português responsabilizados por isso.

**G15EQ:** [...] Então, é impossível você transformar a água em vinho! Então, a gente tem assim, muito claro, eu trabalho assim, um consenso com os professores, gente assumiu essa responsabilidade, em ser transparente e, se aqueles indicadores estão negativos, permanecem negativos mesmo. E se o bônus vier – que seja o resultado de um trabalho; sabe? Que a gente percebe assim, que muitas escolas, que a gente vê, né? Muitos gestores preocupados com essa situação, e a gente se pergunta se realmente os resultados são verídicos, se são verdadeiros ou são mascarados! A gente fica preocupado, né?

Freitas (2012), ao se reportar à desmoralização do magistério como ponto de partida para a destruição do sistema público de educação, remete-nos à reflexão de que os fatos supracitados se justificam pelo caráter de responsabilização que carregam as reformas educacionais à base do modelo gerencial/empresarial.

Um sistema de *responsabilização* envolve três elementos: testes para os estudantes, divulgação pública do desempenho da escola e recompensas e sanções (Kane & Staiger, 2002). As recompensas e sanções compõem o caráter meritocrático do sistema, mas não só, já que a própria divulgação pública dos resultados da escola constitui em si mesma uma exposição pública que envolve alguma recompensa ou sanção públicas. A meritocracia é uma categoria, portanto, que perpassa a responsabilização (FREITAS, 2012, p. 383).

Verificamos, assim, discrepâncias que dificultam uma compreensão lógica do processo para se alcançar as metas. Por exemplo, é muito

questionado, por parte dos entrevistados, o fato de ser possível atingir cem por cento das metas em um ano e, no ano seguinte, utilizando os mesmos procedimentos (métodos e padrão nas ações), “zerar” (obter zero por cento das metas). Para nós, este fato, de certa forma, negligência ou descarta aquilo que é elaborado e realizado no ambiente escolar, que precede e não precede ao alcance das metas; nada é considerado dentro da escola; nenhuma ação. E mesmo que os cálculos justifiquem a nota, o valor simbólico de se obter uma “nota zero”, “sem entender os porquês”, é demasiado constrangedor para qualquer corpo docente, gestores e alunos de uma escola, além de abrir precedente para diversas interpretações pela comunidade escolar e agentes externos.

Outras percepções interessantes, como a dos G14ES e G6EC, são as que veem ou que apresentam proposições de certa independência entre as ações escolares e o bônus, ou seja, não trabalhar só em função dele, entendendo que a qualidade do profissional não está diretamente ligada ao bônus, e sim ao compromisso e à responsabilidade que são inerentes a um bom profissional. Isto é, com bônus ou sem bônus, quem é bom é bom! E a escola pode caminhar bem sem a perspectiva de uma gratificação; é indiferente ou pouco interfere para a escola e o professor comprometido com a educação as condições monetárias em que estão envolvidos, mas sim a formação do aluno entre outras finalidades “nobres” da educação.

**G14ES:** [...] aquele profissional bom, porque como eu tenho experiência – estagiário; contratado. Então, aquele profissional que ele é bom, ele é bom! Com aquele salário que ele recebe, com bônus, sem bônus, com o salário melhor, com o salário menor, ele é bom no local que ele está; quem é bom é bom! Entendeu? Acho que o dinheiro, não resta dúvida, incentiva! É bom! Melhora as condições, não é? Agora na “mudança” do seu profissional, o dinheiro não interfere! Profissional que não dá conta da tarefa dele, que realmente não cumpre, se ele ganhar dois mil é aquele

profissional, se você pagar dez mil vai ser o mesmo profissional! O dinheiro não faz com que você faça um bom trabalho.

**G6EC:** Nós vimos esse ano que, como o bônus não foi pago – não foi pago de forma integral – eu esperava que os professores ficassem insatisfeitos demais, ao ponto de não cumprir com as metas da escola e com suas obrigações, sua função; mas não! Eu fiquei admirada! Mesmo recebendo somente aquela parte que nós recebemos esse ano – pouca por sinal –, mas não interferiu, porque ele já hoje, ele já tem uma visão, uma noção de que o importante é o aluno aprender; o importante é que a escola realmente ajude ao aluno a ter uma perspectiva de vida. Aí eu disse que não interferiu!

No mais, ratificam-se nas respostas a “natureza competitiva” do ser humano e que o bônus é necessário para motivar essa competitividade, como um incentivo a mais para alcançar as metas. Estes fatos vêm de certa forma responder as investidas do ponto de vista do campo teórico, no que se refere ao comportamento humano e à aplicação dos fundamentos da psicologia (behaviorismo). Esta mesma percepção é corroborada por Freitas (2012) a partir dos estudos de Taubman (2009), Skinner (1972) e Gilbert (1978). Para Freitas (2012, p. 382):

[...] foi Gilbert (1978), discípulo de Skinner, quem melhor formulou uma “teoria da competência humana”. A partir da diferenciação entre “comportamento” e “resultados do comportamento” ou “performance”, ele postula que, para se conseguir “resultados com valor”, é necessário reforçar, ou seja, premiar a performance, os resultados e não o comportamento em si. Diz ele: “(...) o comportamento tem sido visto como um fim, ao invés de ser visto como um meio

para um fim” (p. 7). Na sua concepção, “(...) pessoas competentes são aquelas que podem criar resultados valiosos sem o uso excessivo de comportamentos dispendiosos” (p. 17).

Nesse sentido, embora já se tenha percebido nas falas dos entrevistados certo descontentamento com o modo que se dá todo processo – metas, avaliação e bônus –, há uma interiorização dessas ações como “naturais” do ponto de vista da dinâmica proposta pelo governo.

Uma característica interessante que se repetiu nas falas dos entrevistados é a questão comportamental, como os indivíduos são afetados positiva ou negativamente ao serem apresentados os resultados das escolas contempladas com o bônus. A questão da autoestima é reiterada pelos entrevistados, junte-se a isso o sentimento de conquista ou derrota e você vai ter, por um lado, escolas comemorando o sucesso de diversas formas, e, por outro, amargando não terem conseguido alcançar as metas. Neste último caso, ainda existe um desgaste duradouro, no qual se fica “remoendo” muitas vezes “o fracasso da escola” por um bom período de tempo e questionando-se: onde errou? O que houve durante o processo? Como se trabalhou tanto e exaustivamente e não se conseguiu o bônus?

Em contrapartida, o que se tornou frequente nas falas dos gestores é o valor simbólico que a conquista do bônus e os resultados do Idepe agregam, como: a valorização do ser humano (professores, gestores etc.), a escola referenciada a partir do sucesso de seu trabalho, dos seus métodos, apresentando para além de seus muros o quão significativo foram seus resultados naquela região, qualificando-se, assim, para melhor educar a comunidade que está ali inserida. Nesse sentido, Freitas (2012, p. 1) nos remete à reflexão de que:

Um dos grandes problemas das reformas educacionais contemporâneas, em especial dessas baseadas em princípios empresariais, é a ausência de discussão e definição do que entendemos por uma “boa educação”. A questão

está extremamente distorcida, sendo vista como sinônimo de notas altas em testes. Não existe nada no campo das ciências da educação que ampare tal crença. Do ponto de vista educativo, essa não pode ser a finalidade do ensino. Temos que ir mais além do que tirar notas boas nessa ou naquela disciplina. Também não podemos nos resumir apenas à elaboração de uma base nacional curricular especificando uma lista de conteúdos. Precisamos ter um projeto educativo para formação de nossa juventude como nação. A ênfase em provas cria concorrência e gera ganhadores e perdedores, o que não é compatível com os objetivos educacionais. Ao contrário do mercado, a educação só deve ter ganhadores.

Por esse prisma, podemos observar que a proposta gerencial da base dos princípios empresariais provoca o envolvimento da comunidade escolar a partir da perspectiva dos resultados e que isso, como nos mostra o autor, não pode ser o fim último da educação.

As entrevistas revelaram que boa parte dos professores reitera que a rotina da escola se intensifica em torno do bônus; embora se reconheça que o Idepe é importante, enfatiza-se que a funcionalidade dele está comprometida em função do próprio bônus e o “mascaramento dos índices”, significando que o Idepe não cumpre mais sua função pedagógica, que seria orientar através dos indicadores as necessidades educacionais da escola.

**G3ER:** Primeiro a gente tem uma influência que a gente pode dizer, positiva, no sentido de que alguns professores tem uma preocupação melhor em visualizar, no sentido de que como a nossa escola está sendo vista né? Como o trabalho do professor cotidianamente tá sendo visto, e tem o aspecto que a gente pode considerar negativo, que é da competitividade que se gera, entre às vezes o clima da

escola e entre outras escolas – “a tua escola zerou!”. Será que aquela escola, ela não produziu nada durante o ano todo pedagógico? Seus projetos, suas vivências, a presença da família na escola, seus projetos né? Pedagógicos, suas ações dia a dia, sua formação, isso não serviu pra nada?! Então, eu acho às vezes que a meta, ela fica um pouco injusta com relação a isso aí. Por isso que eu coloquei que vejo com um olhar um pouco negativo nesse sentido.

Ainda no que se refere às influências do bônus e do Idepe na rotina da escola, as respostas parecem bem conflitantes – acreditando-se que a postura da escola e dos profissionais (gestores e professores) que lá estão se balizam pela ética e pela funcionalidade desses instrumentos. Se por um lado há certa congruência no que se fala da racionalidade e do diagnóstico que a escola se apropria e utiliza para mudança de estratégias e métodos de ensino-aprendizagem para que o aluno “aprenda de forma integral”; por outro, o direcionamento dessas mesmas estratégias de ensino está voltado unicamente para o êxito das provas externas e consequentemente o ganho do bônus e a elevação do *status* da escola na comunidade escolar. Além disso, a desresponsabilização do Estado se apresenta no chão da escola por meio da cobrança generalizada por resultados.

Isso significa maior segregação escolar e riscos a populações mais pobres e às que necessitam de cuidados especiais. Estamos nos aproximando de políticas que, em nome da valorização do professor, vão – de fato – desmoralizá-lo com base em avaliações, processos de certificações e pagamento de bônus, combinado com um intenso apostilamento da prática docente. Isso conduzirá a uma desqualificação do educador (FREITAS, 2012, p. 2).

Outra questão é que, para se chegar ao resultado satisfatório e, consequentemente, ao bônus, cogita-se a possibilidade de algumas escolas

estarem maquiando resultados e aprovando alunos sem a mínima condição necessária de seguir em outro grau de ensino, para manter os índices e atestar cem por cento de bom resultado. Essas questões, para muitos, põem em xeque as questões de qualidade e quantidade dos egressos do ensino público estadual, bem como a veracidade dos resultados obtidos pelas escolas. Esse quadro também já foi retratado em outras pesquisas<sup>9</sup> sobre a atual política de educação do estado de Pernambuco.

O sentido de modificar os resultados não se restringe às provas, mas aos dados do fluxo escolar, no sentido da aprovação dos alunos, nesse caso, a aprovação automática, para que as reprovações não repercutam nos índices e acabem por refletir no recebimento do bônus (MELO, 2015, p. 117).

Maquiagem, marketing, treino para elaboração da prova... Desta forma, mudam-se os fins e justificam-se os meios para se adequar às políticas “educacionais” estabelecidas pelo governo. “[...] avaliar é preciso! É preciso identificar até onde os objetivos de aprendizagem estão sendo alcançados. O problema é novamente de forma e não de conteúdo.” (MELO, 2015, p. 117).

Como vimos, as influências, que foram evidenciadas a partir da implantação do modelo de gestão gerencial, trouxeram mudanças significativas na dinâmica escolar e rotina pedagógica da escola. Isso:

Significa, por exemplo, imaginar que, se inserirmos a escola pública no mercado, a concorrência se instala e o “produto” melhora. Ou propor que o pagamento dos envolvidos passe a ser feito com base na produção. Isso não funcionou em nenhum lugar do mundo. Note: já foi experimentado à exaustão e não deu resultados significativos. Se você

---

9 Benittes (2014); Nascimento (2015).

colocar um empresário para pensar a educação, é natural que ele responda com os recursos teóricos que tem. Mas o debate sobre esse assunto exige profissionais específicos (FREITAS, 2012, p. 1).

Percebe-se, assim, que a plataforma onde se assentam as proposições do trabalho fabril e a organização empresarial parece estar em desacordo com um dos preceitos fundamentais dos processos democráticos que é a participação efetiva das pessoas, haja vista que os processos decisórios apregoados na administração das empresas estão orientados quase sempre pelas exigências do mercado e a eficácia na produção. Por esse prisma, torna-se incompatível com as ações pedagógicas fundadas no diálogo como objeto precípua da educação e da gestão democrática.

### Considerações finais

O Programa de Modernização da Gestão como política pública educacional do Estado de Pernambuco estabeleceu profundas transformações nas formas de gestão escolar e nos fundamentos da prática pedagógica. A conduta dos gestores, e mesmo de professores, do ponto de vista dos processos de ensino-aprendizagem, a exemplo da administração empresarial, detém-se no alcance de metas e indicadores educacionais. Neste sentido, o BDE, como instrumento de incentivo e premiação, repercute decisivamente na ação pedagógica e nas prioridades da escola. Além disso, o fato de o programa estar assentado sobre uma plataforma de matriz gerencialista favorece as formas verticalizadas de intervenção da gestão escolar. Nesse contexto, veem-se restringidas as diversas formas de intervenção democrática e projetos da sociedade baseados na ação coletiva. Estas estariam apresentadas não só pelo estabelecimento de metas para o desempenho educacional, mas sob o corolário das proposições empresariais na perspectiva da exploração do trabalho docente e na precarização da escola como sinônimo de resistência às formas verticalizadas de poder.

No mais, a própria composição de metas, avaliação e bonificação, se materializa no chão da escola como instrumento importante para a política de responsabilização que permeia as estruturas educacionais do Estado. Neste sentido, a escola através das formas de gestão reflete o modelo gerencial estabelecido pelo governo.

Ao considerar as experiências vividas na prática por gestores da rede estadual de ensino da região da Mata Sul Pernambucana, observamos também, pelo olhar desses profissionais, as influências da política pública estadual na gestão da escola, as dificuldades encontradas para desenvolver a política educacional e outros fatores como a bonificação salarial e o cumprimento de metas relacionadas ao Idepe.

Para os gestores entrevistados, é consenso que o novo modelo de gestão implantado pelo governo mudou significativamente a “cara” da gestão da escola e suas prioridades. Essa nova ordem a partir das mudanças dos indicadores educacionais do Estado teve grande repercussão nacional, trazendo expressiva visibilidade ao governo pernambucano.

Esse modelo – que se estabelece como política de governo, mas busca robustez para se estabelecer como política de estado – exige na prática respostas pragmáticas aos problemas educacionais retratados pelas avaliações e pelos indicadores educacionais elaborados pelo governo. Para tanto, utiliza-se de um sistema de monitoramento que, por um lado, agrada aos mais céticos no que diz respeito à cobrança das responsabilidades dos gestores com o Estado, forçando, de certa forma, a equipe –gestores e docentes – a cumprir com suas obrigações, mas, por outro, precariza profundamente as estruturas pedagógicas e as relações de trabalho fundadas na colaboração e espontaneidade dos profissionais da escola. Para “garantir” a efetivação da política, mesmo com opiniões controversas, o bônus se consolida como instrumento fundamental no incentivo à política dos resultados. Nesse sentido, são evidenciadas inúmeras estratégias para alcançá-lo, embora nas falas exista uma resistência em confirmá-lo como vetor das iniciativas sob os aspectos do ensino-aprendizagem.

Contudo, o que encontramos foram estratégias próprias do ensino privado, como aulas, aulas de reforço das disciplinas exigidas como indicadores de proficiência, bem como projetos no contraturno escolar que reforçam essa dinâmica. Todo esse direcionamento da gestão escolar para se sintonizar com os descritores educacionais e outras exigências da política educacional do Estado se justifica, segundo os entrevistados, no objetivo de dar uma nova perspectiva de vida acadêmica aos alunos da rede pública e um maior grau de competitividade, não só nos exames vestibulares como também no mercado de trabalho.

Por esse prisma, acreditamos que a vida acadêmica nas escolas da rede pública de ensino da Mata Sul pernambucana se encontra sob o marco da gestão gerencial. Isso se traduz no ranqueamento e tratamento dado às escolas que aderiram aos termos de compromisso propostos pela Secretaria Estadual de Educação. Por esses termos, pouco ou nada se faz para além dos compromissos com os resultados e seus indicadores, outras expressões do cotidiano escolar, bem como da realidade social em que está inserida a comunidade e a cultura local também perderam a relevância diante do direcionamento do governo.

## Referências

ANDRADE, Edson Francisco. Democracia na Gestão Educacional: um estudo sobre o papel do Conselho Escolar. In: GOMES, Alfredo M (org.). *Políticas Públicas e Gestão da Educação*. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2011.

BALL, Stephen. Sociologia das Políticas Educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. *Currículo sem Fronteiras*, Porto Alegre, v.6, n.2, pp. 10-32, Jul/Dez 2006. Disponível em: <[www.curriculosemfronteiras.org](http://www.curriculosemfronteiras.org)>. Acesso em: abr. 2015.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BENITTES, Valéria Lima Andrioni. *A política de ensino médio no estado de Pernambuco: um protótipo de gestão da educação em tempo integral*. 118f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Educação Contemporânea, Universidade Federal de Pernambuco (CAA), Caruaru-PE, 2014.

FREITAS, Luis Carlos. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr.-jun. 2012. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: abr. 2015.

GRISCHKE, Paulo Eduardo; HYPOLITO, Álvaro Moreira. Entre a gestão burocrática e o novo gerencialismo: a organização do trabalho docente na educação profissional. *Revista Trabalho e Educação*, Belo Horizonte, v. 18, n. 2, p. 107-120, mai./ ago. 2009. Disponível em: <<http://www.portal.fae.ufmg.br>>. Acesso em: 14 de maio de 2015.

MELO, Danila Vieira. “Quando vai falar de IDEPE, você fala de bônus” – As influências do Índice de Educação de Pernambuco (IDEPE) nas escolas estaduais. 144f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

OLIVEIRA, Marcos. A estratégia do bônus: três pressupostos e uma consequência. *Trab. Educ. Saúde*, Rio de Janeiro, v. 7 n. 3, p. 419-433, nov.2009/fev.2010. Disponível em: <[paje.fe.usp.br/~mbarbosa/curso-grad/eb.doc](http://paje.fe.usp.br/~mbarbosa/curso-grad/eb.doc)>. Acesso em: abr. 2015.

PERNAMBUCO. SIEPE. *Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco* – SAEPE. Disponível em: <<http://www.siepe.educacao.pe.gov.br>>. Acesso em: 03 jul. 2016.

PERNAMBUCO. SIEPE. *Bônus de Desempenho Educacional* – BDE. Disponível em: <<http://www.siepe.educacao.pe.gov.br>>. Acesso em: 03 jul. 2016.

PERNAMBUCO. SIEPE. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco* – IDEPE. Disponível em: <<http://www.siepe.educacao.pe.gov.br>>. Acesso em: 03 jul. 2016.

SARAIVA, A.M.A. Abandono escolar. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. *DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. Disponível em: <<http://www.gestrado.net.br/pdf/391.pdf> >. Acesso em: 24 ago. 2016.

SAVIANI, Demerval. *História das ideias pedagógicas no Brasil*. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. Avaliação e responsabilização pelos resultados: atualizações nas formas de gestão de professores. *PERSPECTIVA*, Florianópolis, v. 29, n. 1, 127-160, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.perspectiva.ufsc.br>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

# Avaliação educacional e qualidade da educação básica em Pernambuco

Maria Lucivânia Souza dos Santos  
Katharine Ninive Pinto Silva

## Introdução

Este capítulo tematiza resultados da pesquisa *Políticas de Avaliação Educacional no Estado de Pernambuco: contra números, há argumentos!*<sup>10</sup> e da pesquisa *Ensino Médio Integral/Integrado e/ou em Jornada Ampliada no contexto da Avaliação por Resultados: os desafios para o Trabalho Docente*<sup>11</sup>, desenvolvida no âmbito do Grupo GESTOR – Pesquisa em Gestão da Educação e Políticas do Tempo Livre. Este capítulo tem como questão-problema saber qual o impacto das políticas de avaliação educacional para a melhoria da qualidade da educação, segundo as concepções dos sujeitos envolvidos no processo educacional, no contexto da rede estadual de Pernambuco. Sendo assim, buscamos analisar as implicações do Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco (Saepe) para a qualidade da educação no Ensino Médio.

---

10 Dissertação de Mestrado em Educação Contemporânea da Universidade Federal de Pernambuco (PPGEduc/UFPE). Defesa realizada em 31 de março de 2016. Autora: Maria Lucivânia Souza dos Santos. Orientadora: Katharine Ninive Pinto Silva. Disponível em: <<http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/18456>>. Acesso em nov. de 2018.

11 Pesquisa financiada pelo Edital Universal do CNPq e realizada entre 2014 e 2018.

As políticas educacionais idealizadas nas últimas décadas do século XX e início do século XXI, de acordo com Cabral Neto *et al.* (2007), devem ser entendidas dentro das mudanças econômicas, sociais, políticas e culturais surgidas a partir da reorganização sofrida pelo capitalismo mundial. O primeiro ponto a ser observado em relação a essa reorganização, que é sustentada por fundamentos neoliberais, refere-se ao desdobramento de mudanças que ocorrem, segundo Ribeiro (2008), na redefinição do papel do Estado, na globalização da economia, na transnacionalização das estruturas de poder e na reestruturação produtiva. Essas mudanças são estratégias do capital para tentar diminuir a queda nas taxas de lucros diante das diversas crises sofridas.

De acordo com Harvey (2016), na atualidade, as desigualdades sociais tendem a aumentar cada vez mais, por meio de uma investida ainda maior do capital na espoliação. Do ponto de vista das políticas implementadas:

[...] o mundo está polarizado entre a continuação ou até o aprofundamento das soluções neoliberais, baseadas na oferta [*supple-side*] e monetaristas, enfatizando a austeridade como remédio apropriado para curar nossos males (caso da Europa e dos Estados Unidos), e a retomada de uma versão em geral diluída de uma expansão keynesiana baseada na demanda e financiada pela dívida (como na China), ignorando a ênfase de Keynes na redistribuição de renda para as classes mais baixas como um de seus componentes-chave (p. 11).

A reforma do papel e função do Estado teve como finalidade que este assumisse menos responsabilidades nas áreas sociais, aumentando, assim, sua arrecadação e atendendo ao objetivo maior do sistema capitalista: o lucro. Isso se deu por meio da ênfase em políticas de austeridade; e a educação, sendo uma política social, também foi e é alvo dessas políticas, passando por reformas neoliberais em torno da diminuição de

“custos” como uma das bandeiras da qualidade da educação mais valorizadas, com ênfase na solução do problema do fluxo escolar. De acordo com Harvey (2016):

Na década de 1970, começou a surgir (ou a se impor) um “consenso neoliberal” de que o Estado deveria eximir-se da obrigação de provisão pública em áreas tão diversas como habitação, saúde, educação, transporte e abastecimento (água, energia e até mesmo infraestrutura). O objetivo era abrir essas áreas à acumulação do capital privado e à primazia do valor de troca (p. 33).

Nesse cenário, reformar a educação significa torná-la mais flexível e capaz de dar conta das demandas impostas pelas exigências do mundo globalizado. Essa concepção de reforma teve como propostas a descentralização, a autonomia escolar, a participação, a cogestão comunitária e a consulta social. No entanto, essas mudanças na administração pública rumavam para um modelo gerencialista que tem como elemento principal a busca por uma determinada perspectiva de qualidade da educação. De acordo com Mesko Silva e Piolli (2016):

A consequência desse processo é que, ao contrário dos discursos anunciados pelos reformadores de autonomia, descentralização e participação, o que se assiste no interior das escolas é o aumento da burocracia nos processos de ensino (relatórios, planilhas, papéis diversos), somado ao aumento do controle e da vigilância sobre o trabalho docente num processo descrito por Gaulejac (2007) de autonomia controlada (SILVA; PIOLLI, 2016, p. 158-159).

Isso se deu a partir da descentralização político-administrativa, sobretudo por meio da municipalização; do financiamento da educação viabilizando a descentralização dos sistemas de ensino e a chegada de

alguns recursos diretamente nas escolas, o que gerou também a necessidade de estabelecer padrões de qualidade, elevando a avaliação “a partir da realização de testes padronizados em larga escala (do ensino fundamental e médio ao superior) nas três esferas de governo (municipal, estadual e federal), com o objetivo de estabelecer padrões de controle e regulação sobre a educação pública” (BLASIS, 2013, p, 252).

Freitas (2014b) relembra que:

No momento da primeira onda neoliberal no início dos anos 1990, a partir de estudos empíricos na sala de aula (FREITAS, 1995), propusemos ainda que, na escola atual, a categoria da avaliação – no binômio objetivos/avaliação – *tinha centralidade no processo de organização pedagógica* da sala de aula e da escola modulando as demais categorias. Ela não era um mero “fechamento do processo”, uma simples “verificação da qualidade do processo pedagógico ocorrido” como se propusera na didática clássica, mas uma categoria que orientava todo o processo do começo ao fim (p. 1088).

Além disso, o conceito de qualidade inicialmente teve como foco a gestão (anos 1980) e depois assumiu uma posição mais voltada à aprendizagem do aluno (anos 1990), vinculando-se assim às avaliações de rendimento acadêmico, o que colocou a avaliação como ponto central na proposta de nova gestão e de novo papel do Estado e impulsionou grande parte dos países da América Latina e Caribe a criar os seus próprios sistemas nacionais de avaliação da qualidade da educação. Houve uma propagação tão generalizada da avaliação que, em 1995, foi criado o Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE), coordenado pela Unesco, que tem como finalidade acompanhar o desempenho na aprendizagem dos estudantes, por meio de provas que se baseiam em conteúdos comuns, especialmente língua materna e Matemática, utilizados em todos os sistemas educacionais integrantes.

No Brasil, a implementação dos sistemas de avaliação em larga escala teve início na década de 1990 por iniciativa do Ministério da Educação (MEC) e teve sua consolidação a partir da criação e implantação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). Mais tarde, em 2007, como eixo articulador do Plano de Desempenho da Educação (PDE), foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Segundo o Inep, esse índice reúne dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações nacionais. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e as médias de desempenho nas avaliações do Saeb: Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), mais conhecida como Prova Brasil, e a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA).

De acordo com nota técnica<sup>12</sup> do Inep, o Ideb é calculado pela seguinte fórmula:

$$IDEB = P_x N$$

Em que  $P$  = é indicador de rendimento e  $N$  = é a nota média padronizada em Português e Matemática.

A fórmula abaixo é utilizada para calcular a nota padronizada de Matemática:

---

$$\frac{\text{Nota de Matemática do exame em 2017 - limite inferior da média de proficiência de Matemática no Saeb 1997}}{(\text{limite superior da média de proficiência de Matemática no Saeb 1997} - \text{limite inferior da média de proficiência de Matemática no Saeb 1997})} \times 10$$

Para a nota padronizada de Português é usada a seguinte fórmula:

---

$$\frac{\text{Nota de Português do exame em 2017 - limite inferior da média de proficiência de Português no Saeb 1997}}{(\text{limite superior da média de proficiência de Português no Saeb 1997} - \text{limite inferior da média de proficiência de Português no Saeb 1997})} \times 10$$

---

12 Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/portugal\\_ideb/o\\_que\\_e\\_o\\_ideb/nota\\_informativa\\_ideb.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portugal_ideb/o_que_e_o_ideb/nota_informativa_ideb.pdf)>. Acesso em nov. de 2018.

Para saber qual a nota média padronizada, basta aplicar, na seguinte fórmula, os resultados encontrados nas duas fórmulas anteriores:

$$N = \frac{\text{Nota padronizada de matemática} + \text{Nota padronizada de Português}}{2}$$

Para o cálculo do indicador de rendimento (P), usa-se a seguinte fórmula:

$$P = \frac{I}{T}$$

Onde:

$$T = \frac{\sum_{r=1}^n \frac{I}{p_r}}{n}$$

Sendo:  $p$  = taxa de aprovação em cada ano ou série dos anos iniciais do Ensino Fundamental/100;  $r$  = ano ou série dos anos iniciais do Ensino Fundamental (1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série ou 1<sup>o</sup> ou 5<sup>o</sup> ano); e  $n$  = número de anos ou séries nos anos iniciais do Ensino Fundamental com taxa de aprovação.

Com as fórmulas mostradas, é possível calcular o Ideb de qualquer escola. Foi usado o ano de 2017 como referência, mas pode ser utilizado para qualquer ano em que a avaliação do Saeb tenha sido realizada.

De acordo com Pagman (2016):

O Saeb tem início em 1988, com aplicações-piloto, e teve sua primeira aplicação oficial em 1990. A partir de 1993, foi aplicado sem interrupção a cada dois anos. Em 2005, o Saeb foi reestruturado, passando a ser composto por duas avaliações: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), que manteve as características, os objetivos e os procedimentos da avaliação da educação básica efetuada

até aquele momento pelo Saeb, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida como Prova Brasil, criada com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas públicas. Até 2003, o Saeb fornecia informações por estados, regiões e para o Brasil, e pelos três tipos de redes. Com a Prova Brasil, em 2005, foi possível obter informações sobre cada município e cada uma das escolas públicas avaliadas. Em 2013, foi incorporada ao Saeb a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) (p. 263).

Além das avaliações citadas, o Brasil tem diversos programas que envolvem avaliações em larga escala, da educação básica ao ensino superior, como o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade). O Brasil também é integrante do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

De acordo com Alavarse, Bravo e Machado (2013):

Embora a concepção de qualidade associada ao Ideb, seja um tanto reducionista, por não contemplar aspectos relevantes do processo pedagógico, é possível considerar algumas potencialidades no Ideb por conta de duas características: por facilitar uma apreensão, mesmo que parcial, da realidade educacional brasileira, aí destacadas suas escolas, e, sobretudo, por articular dois elementos que há muito tempo parecem ser antagônicos: o aumento da aprovação e o aumento do desempenho. Desse modo, admite-se que esses tópicos não são, de forma nenhuma, estranhos ao processo escolar que se pretenda como de qualidade (ALAVARSE; BRAVO; MACHADO, p. 19).

A crescente adoção das avaliações em larga escala no Brasil refletiu também nos seus estados, que têm criado índices e sistemas de avaliação próprios, como é o caso de Pernambuco, contexto da nossa pesquisa, que criou o Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco (Saepe)<sup>13</sup> e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (Idepe)<sup>14</sup>, que envolve a média de desempenho no Saepe e o fluxo escolar. O Idepe é calculado com metodologia análoga à do Ideb.

Em 2007, Pernambuco ocupava o 21º lugar no ranking do Ideb no Ensino Médio (rede estadual), porém, em 2013, alcançou o maior crescimento do país no Ensino Médio, subindo 12 posições em relação ao resultado de 2011 e ficando em 4º lugar. Em 2015, alcançou o 1º lugar no ranking, caindo para a 3º posição em 2017<sup>15</sup>, mesmo tendo alcançado a meta prevista. Apenas Pernambuco e Goiás, que estava em 3º lugar no ranking de 2015 e subiu para o 1º em 2017, atingiram a meta.

Essa melhoria nos resultados tem sido frequentemente relacionada à reforma gerencial empreendida desde o Governo Eduardo Campos, sobretudo no campo educacional, responsável por diversas políticas voltadas para a gestão, avaliação e monitoramento educacionais, além da aposta do Estado no ensino de tempo integral.

Diante de inquietações acerca da rápida melhoria dos resultados nos índices educacionais de Pernambuco, tomamos como objeto de estudo o processo de avaliação educacional realizado no decorrer dos dois mandatos do Governo Eduardo Campos (2007-2014).

Como procedimentos metodológicos, utilizamos a análise documental e a análise de entrevistas semiestruturadas, a partir do ciclo da pesquisa de Minayo (2002), no qual se trabalha com um movimento de valorização das partes e da integração no todo, visualizando um produto temporário integrando a historicidade do processo social e da construção teórica (MINAYO, 2002).

---

13 Disponível em: <<http://www.saepe.caeduff.net/>>. Acesso em nov. 2018.

14 Disponível em: <<http://www.educacao.pe.gov.br/diretorio/pmg2/pmg.html>>. Acesso em nov. de 2018.

15 Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/>>. Acesso em nov. de 2018.

A análise documental da pesquisa se deu a partir de leis, decretos, planos de governo, relatórios e outros documentos oficiais que fazem parte do escopo da política de avaliação educacional no Brasil e em Pernambuco, disponíveis nos sites do MEC, Inep SEE/PE e Banco Mundial.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com o Gerente de Avaliação e Monitoramento das Políticas Educacionais da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco (SEE/PE); a Gerente Regional de Ensino (GRE – Agreste Centro Norte); 02 servidoras técnicas educacionais da mesma GRE; 03 gestoras escolares, 02 coordenadoras e 07 professores(as) de 05 Escolas de Referência em Ensino Médio que fazem parte da mesma GRE. No decorrer do texto, estaremos referindo-nos ao Gerente de Avaliação e Monitoramento de Políticas Educacionais por GA, à Gerente Regional de Ensino por GR, aos técnicos por TE, aos gestores escolares (G1 a G3), aos coordenadores pedagógicos (C1 e C2) e aos professores (P1 a P7).

### **Conceituando a qualidade na educação**

A construção de uma educação de qualidade é, sem dúvida, um tema complexo, uma vez que o conceito de qualidade pode ter uma multiplicidade de sentidos e significados. Devido ao caráter histórico do conceito de qualidade, este se mantém sofrendo alterações constantes, sendo reconstruído de acordo com as demandas e exigências sociais determinadas por um dado processo histórico. Essa ideia é afirmada por Dourado, Oliveira e Santos (2007): “os conceitos, as concepções e as representações sobre o que vem a ser uma Educação de Qualidade alteram-se no tempo e espaço, especialmente se considerarmos as transformações mais prementes da sociedade contemporânea” (p.7).

Na atualidade, o que é adotado como qualidade da educação, de acordo com Mesko, Silva e Piolli (2016) segue:

[...] as “orientações” dos organismos internacionais (Banco Mundial e FMI) para quem da Declaração Mundial sobre

educação para Todos (UNESCO, 2010), na qual a “qualidade da educação” fundamenta-se em pressupostos essencialmente quantitativos e de ranqueamentos, com base nos resultados das avaliações externas que produzem mudanças no trabalho docente. Programas de avaliação externa, como o PISA, o IDEB e o IDESP são estimulados pelas agências multilaterais no sentido de atender a uma agenda mundializada de acordo com os interesses do capital (p. 157-158).

Dessa forma, o conceito de qualidade da educação básica nacional no Brasil passa a ser regulada pelo Ideb, por força de lei, através do PNE 2014-2024 (BRASIL, 2013), com definições acerca das metas a serem atingidas e as estratégias a serem perseguidas. Em relação a essa questão, Gesqui (2016) descreve:

Dentre as vinte (20) metas descritas no PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) a meta 7: “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, como melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB (BRASIL, 2014, p. 7)” é a que apresenta a maior quantidade de estratégias, em um total de, trinta e seis (36), em que cada uma possibilita o estabelecimento de diversas hipóteses quanto a sua contribuição para o cumprimento das metas IDEB prevista e, conseqüentemente, para a melhoria da qualidade da educação, uma vez que abarcam questões relacionadas ao currículo, à gestão de recursos, ao uso de novas tecnologias, ao atendimento a clientela diferenciadas entre outros (p. 95).

Ainda de acordo com Gesqui (2016):

Ao estabelecer, por força da lei, o IDEB como conceito de qualidade da educação básica nacional o PNE 2014-2024

(BRASIL, 2014) desestimula – ao menos durante sua vigência – a necessária continuidade do debate acadêmico e legal sobre o conceito de qualidade da educação básica nacional (GESQUI, 2016, p. 93).

Muito embora o debate sobre qualidade da educação na atualidade esteja estagnado nas definições em torno dos indicadores a partir dos resultados das avaliações em larga escala, é de fundamental importância problematizar e apreender quais são os principais conceitos e definições que fundamentam os estudos, as práticas e as políticas educativas, no tocante à qualidade da educação. A nossa pretensão, neste tópico, é apresentar alguns conceitos e definições recorrentes na literatura. Para isso, apresentamos os conceitos de *qualidade total* (DEMO, 2001; 2013) e *qualidade socialmente referenciada* (WITMANN, 2009).

Demo (2001; 2013) compara a qualidade com a ideia de algo bem-feito e completo, especialmente quando o termo se aplica à ação humana. Esse autor destaca a importância de romper as dicotomias entre quantidade e qualidade, considerando a qualidade como a dimensão da profundidade de algo em dualidade com a quantidade, que representaria a dimensão de extensão, sendo assim inseparáveis.

Para Demo (2001), o termo *qualidade total* está na moda. Conceito este que parte do mundo empresarial, mas chega com força total no contexto educacional e envolve o que o autor chama de qualidade formal e qualidade política.

Em termos conceituais, a qualidade formal é a “[...] habilidade de manejar meios, instrumentos, formas, técnicas, procedimentos diante dos desafios do desenvolvimento” (DEMO, 2001, p. 14), ressaltando o manejo e a produção do conhecimento como expedientes primordiais para a inovação. A qualidade política tem como condição básica a participação do indivíduo, relacionando-se a fins, valores e conteúdos. Refere-se a “[...] competência do sujeito em termos de se fazer e de fazer história, diante dos fins históricos da sociedade humana” (DEMO, 2001, p. 14). Nesse sentido, tem-se a qualidade formal como meio e a qualidade

política como fim. Logo, essas duas dimensões da qualidade não devem ser compreendidas como antagônicas, uma vez que são faces do mesmo todo: a qualidade total, cujo objetivo é o aprimoramento do conhecimento formal e político e envolve:

a) Melhoria da organização produtiva ou do gerenciamento dos serviços, inclusive liderança; b) tratamento alternativo dos clientes ou dos beneficiários; c) Melhoria dos produtos, estabelecendo a competitividade; d) incremento da participação dos funcionários, recriando ambiente favorável a um empreendimento entendido como projeto comum; e) satisfação dos funcionários e clientes. (DEMO, 2001, p. 18).

A qualidade total, dentro da lógica empresarial, é responsável pela garantia da eficiência e produtividade nas organizações. Com a redefinição do papel do Estado, esse conceito de qualidade é transposto para o âmbito educacional.

Em contraposição ao conceito de qualidade total, é fundamental definir o que chamamos de *qualidade socialmente referenciada*. Dourado e Oliveira (2009) apontam as dimensões, fatores e condições de qualidade que devem ser considerados como referência analítica e política no que diz respeito à melhoria do processo educacional, como a consolidação de mecanismos de controle social da produção à implantação e monitoramento de políticas educacionais e de seus resultados.

Segundo o documento do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (WITMANN, 2009), “todas as pessoas têm direito subjetivo à educação de qualidade socialmente referenciada” (p.11), o que significa a obrigação da oferta de condições objetivas para que cada cidadão se construa autônomo, livre e responsável. Esse é um dever da sociedade como um todo, Estado, família e sociedade. Dessa forma, todos têm o direito e o dever de propiciar a ampliação e garantia da qualidade da prática educativa escolar e a inclusão universal.

“A qualidade da educação e a inclusão universal” são entendidas como qualidade da educação socialmente referenciada [...]. Ela é socialmente referenciada quando beneficia a todos e não promove alguns e discrimina a maioria. Não é uma qualidade que se aplica à educação como se aplica tinta para dar cor a um carro. Mas é uma qualidade intrínseca ao processo educativo, como a cor de uma rosa. Não se trata, portanto, de “qualidade total aplicada à educação”, mas da qualidade interior ao processo educativo para todos (WITMANN, 2009, p. 10-11).

É interessante frisar que, de acordo com Azevedo (2009), o documento final da Conferência Nacional de Educação (Conae) também indica a necessidade de construção de políticas de Estado voltadas para a qualidade da educação socialmente referenciada e ainda salienta que os debates em torno dessas políticas devem considerar um conjunto de variáveis que interfira no âmbito das relações sociais mais amplas, como fatores extra e intraescolares. Ideia também defendida por Dourado, Oliveira e Santos (2007):

A qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente, que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem; nem, muito menos, pode ser apreendido sem tais insumos. Em outros termos, a qualidade da educação envolve dimensões extra e intraescolares e, nessa ótica, devem se considerar os diferentes atores, a dinâmica pedagógica, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem, bem como os diferentes fatores extraescolares que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos (p. 205).

Ainda para esses autores, tomando como base seus estudos teóricos, as dimensões e fatores de qualidade da educação devem expressar relações de: a) *validade* – entre os objetivos educacionais e os resultados escolares, não se reduzindo a médias ou similares; b) *credibilidade* – tendo em vista elementos que possam ser confiáveis em termos do universo escolar; c) *inocorrutibilidade* – ou melhor, fatores que tenham menor margem de distorção; d) *comparabilidade* – ou seja, aspectos que permitam avaliar as condições da escola ao longo do tempo. Quer dizer que não se trata de avaliar a qualidade da escola em um determinado momento, mas de entender o processo complexo e dinâmico que permeia essa avaliação.

Dourado, Oliveira e Santos (2007) traçam um importante cenário para a análise das dimensões intra e extraescolares. Inicialmente, definem o cenário das dimensões extraescolares envolvendo dois níveis: o espaço social e as obrigações do Estado. Em seguida, os autores apresentam as dimensões intraescolares em quatro planos, destacando os elementos que devem compor cada um deles: O *plano do sistema – condições de oferta do ensino*; O *plano de escola – gestão e organização do trabalho escolar*; O *plano do professor – formação, profissionalização e ação pedagógica*; O *plano do aluno – acesso, permanência e desempenho escolar*.

Diante disso, entendemos que a construção de uma escola de qualidade deve considerar, acima de tudo, a dimensão socioeconômica e cultural que permeia a realidade da escola e as dimensões extra e intraescolares, que tanto podem influenciar na garantia de uma educação de qualidade.

### **Avaliando a qualidade na educação**

Em tempos de globalização, as avaliações têm se desenhado no cenário mundial como uma maneira de alcançar uma equiparação da qualidade dos países em desenvolvimento em relação àqueles já desenvolvidos. Dentro da luta por um lugar no competitivo mercado mundial, a avaliação é colocada como ponto central. Para Pereira, Calderano e Marques (2013):

As avaliações surgiram no contexto mundial como uma busca de “equiparação” da qualidade com a proposição de metas que já são realidade em países desenvolvidos como a Inglaterra e Estados Unidos e que passam a ser a perspectiva de países como o Brasil (p. 33).

Bonamino (2002) reafirma essa ideia ao apontar que, no contexto da valorização da educação, a relação qualidade-avaliação ganha força a partir de seu vínculo com a reconversão produtiva, bem como com os pré-requisitos de participação de empresas nesse grande mercado internacional competitivo.

É nesse contexto de globalização que, em meados dos anos 60, os Estados Unidos divulgam os resultados de uma pesquisa de levantamento que originou o Relatório Coleman. Para Bonamino (2002), esta pesquisa norte-americana se constitui como um dos primeiros passos no desenvolvimento da avaliação educacional.

O Relatório Coleman foi, provavelmente, uma das mais influentes pesquisas de levantamento na área de educação. Para estudar em que medida as diferenças de raça, cor, religião, origem geográfica e origem social afetavam as oportunidades de educação, o governo americano realizou uma pesquisa a partir de uma amostra de 645 mil alunos, distribuídos por cinco níveis de estudos diferentes, e coletou dados sobre as características das escolas frequentadas, do corpo docente, dos alunos e suas famílias. Por meio da aplicação de cinco grupos de testes, que objetivavam medir competências verbais e não verbais, procurou-se conhecer a variabilidade entre as escolas, de modo a subsidiar a implementação de políticas de melhoria escolar. (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 102).

Esses autores ainda apontam que, nos anos que se seguiram ao da pesquisa de Coleman, pesquisas semelhantes foram conduzidas na Inglaterra e na França e, nas duas, os resultados se aproximaram aos do Relatório Coleman. Esses resultados apontaram que as diferenças de desempenho eram explicadas em maior medida pelas variáveis

socioeconômicas do que pelas intraescolares. Mostraram ainda que o desempenho de crianças de menor nível socioeconômico que frequentavam escolas cuja clientela era relativamente homogênea era pior do que o de crianças de mesmo nível socioeconômico que frequentavam escolas com clientelas mais heterogêneas.

De acordo com Pereira, Calderano e Marques (2013), o Brasil começa mais tardiamente a fortalecer a adoção de avaliações em larga escala, a partir dos anos 90. De acordo com estes autores, esse fortalecimento se dá por meio da criação do Saeb, que atualmente compartilha espaço com as avaliações estaduais, que o complementam.

Belloni, Magalhães e Sousa (2007) apresentam uma diferenciação entre avaliação educacional e avaliação institucional. Para os autores, *avaliação educacional* se aplica à avaliação de aprendizagem ou de desempenho escolar ou profissional e ainda à avaliação de currículos. Já a *avaliação institucional* se refere à avaliação de políticas, de planos ou projetos e de instituições.

Em Freitas (2014), encontramos uma classificação da avaliação da qualidade de ensino em três níveis integrados: “*avaliação em larga escala em redes de ensino* (realizada no país, estado ou município); *avaliação institucional da escola* (feita em cada escola pelo seu coletivo); e a *avaliação da aprendizagem em sala de aula*, sob responsabilidade do professor” (p. 10).

A avaliação de redes de ensino, mais conhecida como avaliação em larga escala, é realizada no país, estado ou município e serve como um instrumento de acompanhamento geral de redes de ensino. O objetivo, de acordo com Freitas (2014, p. 47), é “traçar séries históricas do desempenho dos sistemas, que permitam verificar tendências ao longo do tempo, com a finalidade de reorientar políticas públicas”. Para ele, a avaliação em larga escala pode contribuir com informações importantes sobre o desempenho dos alunos, dados dos professores, condições de trabalho e funcionamento das escolas de uma rede, caso seja realizada com uma metodologia adequada. No entanto, considera também que a forma como a avaliação vem sendo conduzida no Brasil parece se

distanciar cada vez mais desses objetivos, pois, em vez de criar uma articulação entre os três níveis de avaliação, contraditoriamente, a avaliação em larga escala vem sendo entendida como um instrumento de avaliação da sala de aula e das escolas. Assim, a escola de forma geral passa a ser avaliada por uma medida pontual, como o Saeb, por exemplo.

Ainda segundo Freitas (2014), a avaliação em larga escala, por ser realizada em nível federal ou estadual, distancia-se da realidade da escola e, sendo assim, não se pode exigir que ela desempenhe o papel dos demais níveis de avaliação, que estão diretamente ligados a cada escola e podem, dessa forma, melhor explicar o desempenho destas.

### **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, seus resultados só foram consolidados e divulgados em 2007. A partir de 2008, passou a ser realizado anualmente pelos alunos das 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio. A partir de 2005, o Saepe passou a utilizar a Teoria de Resposta ao Item (TRI) e a escala do Saeb.

De acordo com Freitas (2014b), a TRI significa uma forma de avaliação que permite:

[...] lidar com maior precisão com a produção, aplicação e processamento dos itens de avaliação das provas (calibração de itens). Tais processos são vitais na padronização dos resultados da aprendizagem e, por medirem “traços latentes”, têm a vantagem de poder descolar-se de um determinado conteúdo específico medindo competências e habilidades latentes no desenvolvimento da aprendizagem (p. 1095).

O Saepe tem por objetivos: produzir informações sobre o grau de domínio dos estudantes nas habilidades e competências de Língua Portuguesa e Matemática consideradas essenciais em cada período

de escolaridade avaliado; 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<sup>7</sup> 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 Idepe, que tem como objetivo medir, anualmente, a qualidade da educação de Pernambuco (PERNAMBUCO, 2014a).

De acordo com Silva e Silva (2016), o Saepe é parte de uma política implementada na rede estadual de Pernambuco, e os autores a sintetizam da seguinte forma:

O PMGP-ME foi criado em parceria com o Movimento Brasil Competitivo (MBC) e o Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG), voltado para a melhoria dos indicadores educacionais do Estado. Por meio do Programa, são estimuladas metas verticalizadas para cada Escola, envolvendo a conjugação de três fatores: 1. Uma avaliação própria do desempenho dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática; 2. O Sistema de Avaliação da Educação de Pernambuco (SAEPE), que combinado com o fluxo escolar, define o resultado do Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE), ou seja, um índice próprio de qualidade e 3. O Bônus de Desempenho Educacional (BDE) o chamado décimo quarto salário que é destinado apenas às escolas que atingiram a partir de 50% da meta estipulada pelo PMGP-ME. Articulada a esta estratégia de bonificação, existe também uma estratégia de sanção por meio da exposição pública dos resultados e do ranqueamento das escolas (p. 746).

Os gestores entrevistados consideram que o Saepe, assim como as demais avaliações externas à escola, são elementos fundamentais tanto para a gestão educacional quanto para a organização da própria escola, visto que os resultados dessas avaliações favorecem o diagnóstico das escolas e a elaboração de ações para a melhoria dos resultados. Apesar disso, os gestores entrevistados consideram que as avaliações externas possuem alguns aspectos negativos que devem ser corrigidos, sobretudo o fato de que existe um nivelamento das questões abordadas nas provas que, por um lado, desconsideram as diferenças entre as regiões e, por outro lado, a resistência dos professores em relação a essas avaliações externas. Em relação à primeira questão, podemos exemplificar através do trecho a seguir: “[...] o nivelamento das questões para as diversas regiões do país, onde as condições pedagógicas, sociais e econômicas e as disparidades culturais também são fatores que interferem nesses resultados, nesta amostragem” (G2). Em relação à segunda questão, os gestores anunciam o investimento em formação continuada como solução à resistência dos professores.

Os docentes entrevistados consideram que, por um lado, as avaliações externas têm como objetivo ranquear as redes de ensino, as escolas e os alunos e que, por outro lado, estão relacionadas a uma gestão por resultados, baseada na responsabilização ou *accountability* e fundada em mecanismos de sanções e bonificações atrelados aos resultados. Para Blasis (2013, p. 264), há uma “tendência em comparar os resultados sem se debruçar sobre seus significados (efeito de ranqueamento na leitura dos dados)”. Os trechos abaixo exemplificam essas duas questões:

Privilegia essa avaliação objetiva e ela visa atender alguns objetivos, por exemplo, mapear, notificar mesmo o aluno, quantificar por nota os alunos e as vezes até alguns de dar prioridade a algumas áreas específicas. Mas, mais com esse objetivo de quantificar mesmo, não vejo tantos outros objetivos sendo atendidos não. [...] Alguns escolas são bem-sucedidas, não sei se vejo tantos pontos positivos não, mas elas

gastam grande parte do seu tempo didático focando nessas [disciplinas avaliadas], ao invés de um ensino mais abrangente, focando nesse tipo de avaliação [externa] e aquelas que tem uma nota menor às vezes cai no ostracismo, ficam mal vistas, e são mal vistas, veja, não tem uma política voltada para as escolas que tiveram realmente uma nota menor, por exemplo, mais recursos ou investir nos profissionais que trabalham nessa escola, seria uma ideia, mas que não se vê. E é um problema ainda que dedica-se muito tempo, talvez algum tempo que fosse dedicado pra as artes, outras atividades, e além do mais tem o risco de algumas escolas maquiarem, né, ou seja, privilegia-se esse lado e se esquece, digamos, que a escola tem um lado social muito forte (P1).

Avaliação é mais como uma medida de números e uma medida punitiva, então assim, se você não fizer tal atividade, se você não fizer tal prova, você não vai ter tal nota. Então, é como uma forma de punir e para medir os números. Ela não é obrigatória, mas acaba se tornando porque a gente precisa desse resultado para atingir metas. Não funciona muito bem com a realidade (P4).

Para grande parte desses professores, o aspecto positivo desse processo se restringe à unificação dos conteúdos em matrizes e descritores; em outros aspectos, o processo recebe fortes críticas, como: o foco nas disciplinas de Português e Matemática; o caráter punitivo dos resultados das avaliações; falta de políticas para as escolas com baixos resultados; o falseamento dos resultados; entre outros. A esse foco, Freitas (2012) trata como “estreitamento curricular”. De acordo com o autor:

Quando os testes incluem determinadas disciplinas e deixam outras de fora, os professores tendem a ensinar aquelas disciplinas abordadas nos testes (Madaus, Russell

& Higgins, 2009). Avaliações geram tradições. Dirigem o olhar de professores, administradores e estudantes. Se o que é valorizado em um exame são a leitura e a matemática, a isso eles dedicarão sua atenção privilegiada, deixando os outros aspectos formativos de fora (Jones, Jones & Hargrove, 2003). Quais as consequências para a formação da juventude? A escola cada vez mais se preocupa com a cognição, com o conhecimento, e esquece outras dimensões da matriz formativa, como a criatividade, as artes, a afetividade, o desenvolvimento corporal e a cultura (p. 389).

Este é um fenômeno que vem acontecendo no caso pernambucano, como indicam os trechos citados, e isso se dá em função da cobrança por resultados que se manifesta a partir do ranqueamento no Idepe, o que tratamos no tópico seguinte.

### **O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (Idepe)**

O Idepe é composto pelos resultados da avaliação do Saepe e pela média de aprovação dos alunos. São estipuladas metas a serem alcançadas por cada escola no Idepe. Essas metas estão definidas no Termo de Compromisso e Responsabilidade Metas pela Educação que a escola firma com a Secretaria de Educação de Pernambuco e são requisitos fundamentais para o estabelecimento do Bônus de Desempenho Educacional (BDE), política de incentivo implementada em 2008.

As metas são compatíveis com o estágio atual da escola, ou seja, escolas que tiveram resultados piores no Saepe terão uma meta mais baixa do que as melhores escolas. Um dos objetivos declarados é que, a longo prazo, as diferenças entre as escolas em Pernambuco fiquem cada vez menores, assegurando equidade e igualdade para todos os estudantes. 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 demonstra o percentual obtido em relação às suas metas. Assim, podemos afirmar que as metas para cada escola se constituem no esforço necessário para alcançar o Idepe para cada disciplina avaliada, em cada uma das séries avaliadas. (PERNAMBUCO, 2014b).

De acordo com os entrevistados, essas metas são definidas unilateral e verticalmente pelo Governo do Estado de Pernambuco:

Na verdade, não é estipulada (meta) por nós, é estipulada por eles. Nós só acatamos, os termos já estão prontos, vem de cima (C1).

Quem diz essa meta é a secretaria, aí o gestor diz sim ou não, mas ele não tem o poder de acrescentar ou diminuir essa meta, ele não pode negociar, que não existe negociação (P7).

Os entrevistados não sabem especificamente quais as metas que devem ser atingidas no decorrer do ano letivo, ainda assim, citaram diversos elementos que compunham esta meta, como presença em reuniões, presença de pais na escola, preenchimento do Siepe dentro do prazo determinado, frequência dos alunos e dos professores, entre tantas outras. Segundo os professores, a coordenação e a gestão da escola repassam algumas metas para eles, mas não especificam todas. O mais intrigante é que o próprio Termo de Compromisso não esclarece que metas são essas. Aliás, no Termo de Compromisso de anos anteriores a 2014, a única meta estabelecida fazia referência à nota do Idepe, ou seja, os únicos elementos que a compunham eram fluxo e desempenho no Saepe. A meta da escola era a meta a ser alcançada no Idepe.

De acordo com Freitas (2014b), os reformadores empresariais investem num conjunto de dispositivos que:

[...] entre outros aspectos, visa abrir o campo educacional para “empresas educacionais confiáveis” do mercado de consultoria, materiais didáticos, avaliação, venda de

tecnologia, organização de *big data* entre outras, que operam na difusão de métodos tecnicistas e introduzem nas redes e escolas processos de gestão verticalizados que permitam elevar o grau de controle sobre os profissionais da educação, a título de garantir a obtenção de metas e índices nas avaliações externas, definido os objetivos, a avaliação, a forma e o conteúdo da escola” (p. 1092).

Foi possível notar que a busca pelas metas do Idepe tem causado um sentimento de desmotivação em toda a equipe das escolas, no que se refere à essa política de resultados. Os entrevistados consideram que grande parte do trabalho desenvolvido pela escola no dia a dia não é reconhecido nem valorizado, uma vez que as escolas são diferenciadas apenas a partir dos resultados alcançados no Idepe, não levando em consideração outros fatores que contribuem para o desempenho da escola na busca de uma educação de qualidade. Ou seja, se a escola tem um bom desempenho no Idepe, ela é considerada uma boa escola, mas se ela não atinge as metas estipuladas então ela não tem qualidade.

De acordo com Freitas (2012):

Os processos de avaliação de professores cada vez mais estão individualizando os profissionais. No Brasil, tal individualização ainda é feita tomando-se por base a escola, mas em outros países chega-se a divulgar a avaliação individual dos professores em jornais locais com grande desgaste para estes profissionais (p. 394).

Uma das gestoras aponta outros elementos que poderiam ser considerados na avaliação da escola e não são considerados atualmente no Idepe:

Por exemplo, eu tive um média [...], mas, meus professores participaram de formação? Não, então essa média não

cairia. Meu professor participou de formação, essa média poderia subir um décimo. Aí veja, poderia se considerar, por exemplo, a estrutura, coisas elementares que a gente comentou no início, eu tenho educador de apoio? Eu tenho um sócio, um psicólogo? Então, veja só, eu tenho meninos aqui, muito meninos, com problemas domésticos, vamos dizer assim, porém que interferem diretamente, um menino que sofre violência em casa, como ele chega aqui? Então tudo isso, se a escola tivesse todas essas ferramentas a nota poderia ser mantida, mas se ela não tivesse a média poderia ser ampliada um décimo que fosse, porque a escola já fez muito com pouco (G1, grifos nossos).

Tais elementos encontram-se no rol de problemas relacionados às condições de trabalho citados por Souza e Leite (2011, p. 1111-1112), entre os quais destacamos alguns que identificamos no nosso estudo:

[...] a complexidade das tarefas desenvolvidas e a falta de recursos materiais; os problemas sócio-familiares dos alunos; [...] o estado psicológico dos alunos, a burocratização e rotinização das atividades educativas, a prescrição do trabalho, as dificuldades nas relações com as famílias dos alunos (que tendem a encarar os profissionais como responsáveis pelo sucesso ou insucesso de seus filhos), a falta de diálogo com a administração; [...] a perda de autonomia e a divisão do trabalho, os movimentos repetitivos, o aumento das exigências cognitivas [...] a imagem errônea da opinião pública sobre o professor e a cooptação de professores pela administração (Santos, 2004); as novas exigências de qualificação, como polivalência, qualificação técnica, participação criadora, mobilização de subjetividade, capacidade de diagnosticar e de decidir (Gasparini, 2005);

o sentimento de culpa por não dar conta satisfatoriamente de todas as atividades [...].

Uma das coordenadoras pedagógicas também aponta reflexões pertinentes sobre a avaliação da escola. Ela considera que esta deveria ser mais participativa e mais voltada para a realidade da escola, e não apenas focada em resultados:

Eu acho que tem outras coisas, por exemplo, a própria conversa, a aproximação, uma pesquisa em loco, se eles viessem na escola, conhecessem também a escola, a realidade da escola. Eles têm ali uma prova escrita, fechada de um aluno, eles não têm uma coisa aberta, né, às vezes um aluno pode não saber um determinado descritor, mas ele sabe argumentar, ele sabe conversar (C1).

De acordo com os entrevistados, o fato de uma escola não atingir a meta determinada não significa que não houve esforços em prol desse objetivo, pois existem elementos subjetivos que perpassam a escola cotidianamente, influenciando todo o processo de trabalho da escola, de ensino e de aprendizagem do aluno, mas não são mensuráveis a partir do Idepe, que considera apenas fluxo e desempenho. Sobre essa questão, Freitas (2014b) esclarece que:

Os empresários aceitam a correlação entre pobreza e baixa aprendizagem, mas defendem a tese liberal de que cabe à escola compensar as desigualdades sociais garantindo acesso ao conhecimento, leia-se, garantindo o “básico” para todos, mesmo sabendo que mais da metade das variáveis que afetam o rendimento do aluno estão fora da escola (CARLO, 2010) e que existem complexas interações entre a cultura do entorno das escolas e as próprias escolas (ERNICA; BATISTA, 2011; ALMEIDA, 2014) (p. 1090).

Dessa forma, a escola e os professores sabem que estão sendo cobrados a partir das estratégias de ranqueamento sem que seja possível estabelecer comparações entre escolas e entre redes de ensino que lidam com desigualdades sociais que interferem nos resultados dos alunos na escola e nos testes. E esse processo acaba tendo dois efeitos, de acordo com Freitas (2012): um deles é nivelar os alunos pela média e o outro é afastar os bons professores dos alunos que mais precisam, porque os mesmos começam a buscar trabalhar em escolas em que os resultados são melhores, como forma de se sentirem mais valorizados socialmente.

### **Monitoramento e fluxo escolar na rede estadual de Pernambuco**

Por meio do Sistema de Informações da Educação em Pernambuco (Siepe)<sup>16</sup>, todas as escolas estão sendo monitoradas para garantir o comprometimento e alcance das metas estipuladas. Por meio do Siepe, é possível obter o controle do registro, consolidação, medição e análise das informações referentes à frequência dos alunos e professores; aulas previstas e ministradas; desenvolvimento do currículo; as causas das faltas e ausência; e a idade e série em que os alunos estão matriculados.

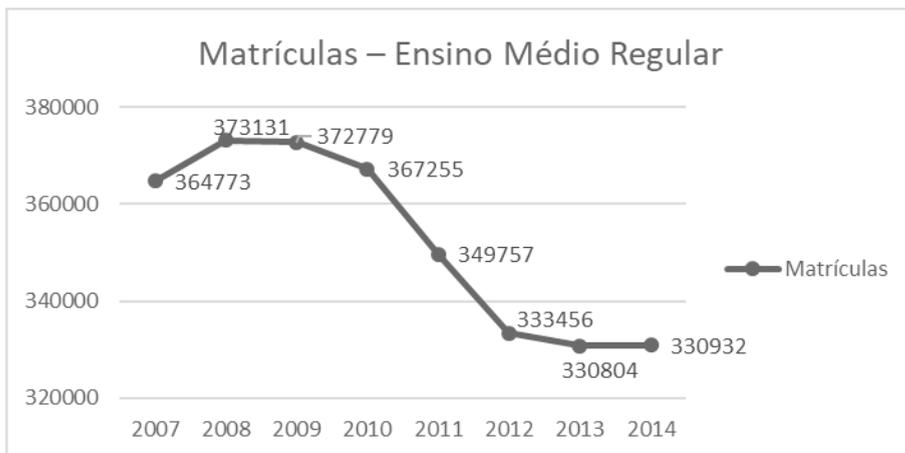
Em relação ao fluxo escolar, a questão é bem mais complexa. As Escolas de Referência, especialmente, não convivem com esse problema, pelo menos não do ponto de vista da inclusão. Estão excluídos desta escola todos os alunos que possuem uma distorção idade-série e serão excluídos da escola aqueles que não se adaptarem. Também estão excluídos todos os alunos que precisam trabalhar e estudar, efeito que precisa ser verificado por meio de novas pesquisas. Uma técnica-administrativa entrevistada abordou o fato de que cada escola de tempo parcial, que atendia aproximadamente 2 mil alunos, quando transformada em Erem passou a atender cerca de um quarto desses alunos. De fato, ao analisar a taxa de matrículas no Ensino Médio da rede estadual

---

16 Disponível em: <<http://www.siepe.educacao.pe.gov.br/>>. Acesso em nov. de 2018.

de Pernambuco, observa-se uma grande diminuição a partir de 2007, conforme o gráfico abaixo demonstra:

Gráfico 1. Matrículas no Ensino Médio Regular da rede estadual de PE



Fonte: Censo Escolar (Inep/MEC)

Freitas (2014b) elucida bem essa questão ao discutir como funcionam os mecanismos de exclusão na atualidade:

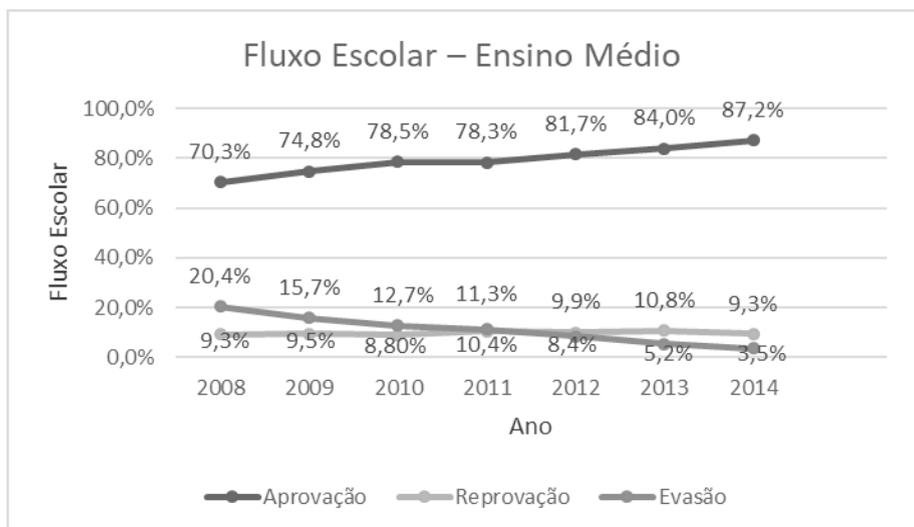
[...] juntamente com a exigência proclamada do acesso de todos ao básico, pela qual cobram a escola, aceitam em seguida a diferenciação acadêmica no “pós-básico” intrínseca à escala de classificação do desempenho nas avaliações (abaixo do básico, básico, proficiente, avançado) a qual é justificada com fundamento em outra tese liberal: ir além do direito ao básico depende das “aptidões” e do “dom” das pessoas. Depende do esforço e *mérito de cada um*. Os liberais não convivem com a igualdade de resultados, apenas com a igualdade de oportunidades. Com esta lógica, mantêm-se intacto o funcionamento do processo

de exclusão, transferindo-se a culpa, agora, para o próprio estudante quando aparecem as “justas diferenças” obtidas pelo mérito de ter aproveitado as oportunidades, para além do básico (obrigatório) esperado na porta das empresas. Ao trabalhador, o básico; às elites, a formação ampla (p. 1090).

É importante ressaltar que 2007 foi o primeiro ano do Governo Eduardo Campos, momento em que houve um crescimento vertiginoso das Escolas de Referência em jornadas integrais e semi-integrais e das Escolas Técnicas Estaduais. Essas matrículas não foram para a Educação de Jovens e Adultos (EJA), pois esta modalidade também diminuiu suas matrículas a partir de 2008. Após o mandato de Campos, as matrículas permaneceram decrescendo no Ensino Médio regular, com 305.856 em 2015, 301.932 em 2016 e 292.336 em 2017.

Os números do fluxo escolar no Ensino Médio no Estado de Pernambuco vêm indicando que há sempre uma melhoria. A cada ano, as aprovações crescem, enquanto as reprovações e as evasões caem. Essa melhoria no fluxo escolar, junto com o rendimento no Saepe, define os resultados positivos do Ensino Médio estadual tanto no Idepe quanto no Ideb.

Gráfico 2. Fluxo Escolar no Ensino Médio em PE



Fonte: Censo Escolar (Inep/MEC)

Nos anos seguintes ao período analisado, os números continuaram equalizados: taxas de aprovação (88%), reprovação (9,6%) e evasão (2,5%) em 2015; e taxas de aprovação (91%), reprovação (7,5%) e evasão (1,6%) em 2016.

A questão do fluxo escolar tem sido considerada na definição das políticas para a educação no Brasil. De acordo com Carvalho (2001):

Algumas das principais políticas para a educação no País, hoje, centram-se sobre a “correção do fluxo escolar”, isto é, a diminuição dos índices de evasão e repetência, assim como diversas práticas de “aceleração”, de forma a permitir a passagem dos alunos pelo ensino fundamental em um tempo mais curto. Os resultados dessas políticas são avaliados a partir de estatísticas de desempenho escolar – as taxas de evasão, repetência e aprovação –, cujas contagens mais recentes vêm sendo alardeadas pelos governos federal e do estado de São Paulo como grandes vitórias de sua política educacional (CARVALHO, 2001, p. 232).

No entanto, Carvalho (2001) chama atenção para o fato de que é preciso observar a questão do fluxo escolar de uma forma mais crítica, pois para o autor:

Menores índices de retenção significam exatamente isso: menor número de crianças está sendo reprovada. O fluxo escolar certamente está sendo corrigido, o que representa economia para o sistema, mas não necessariamente escolas melhores para todos. Essas estatísticas só podem ser tomadas como sinônimos de “racionalidade e eficiência”, se esses conceitos forem desligados do processo ensino-aprendizagem e referidos apenas à permanência das crianças na escola e à regularização do fluxo escolar” (CARVALHO, 2001, p. 249).

Os professores entrevistados indicam justamente uma desconfiança em relação aos números apresentados pelas avaliações externas, em relação aos números com que lidam na sala de aula. Além disso, denunciam que se sentem pressionados a aprovar e a garantir um bom resultado para a escola e a rede de ensino, com medo de punições, mesmo entendendo que esses resultados não refletem a realidade da escola e não significam uma melhoria na qualidade do ensino ofertado. Por outro lado, os gestores entrevistados informam que o principal objetivo é atingir as metas e garantir uma boa colocação no cenário nacional.

## Conclusões

No contexto neoliberal em que vivenciamos, a avaliação em larga escala tem ganhado centralidade nas políticas educacionais e os seus resultados têm sido utilizado como principal parâmetro de qualidade. Em Pernambuco, além de realizarem as avaliações externas do Saeb, os alunos fazem também a avaliação estadual, Saepe, e são essas avaliações em conjunto que determinam a qualidade da educação ofertada. Por ter uma metodologia semelhante, o Saepe funciona como um “treinamento” para o Saeb e, considerando os resultados alcançados no Ideb, tem surtido efeito. No entanto, é necessário refletir sobre qual qualidade tem sido refletida pelos resultados alcançados pelo Estado. Entendemos que esta se aproxima do conceito de *qualidade total* (ALVES, 1999; DEMO, 2001; 2013; FRIGOTTO, 2013; SAVIANI, 2014) e se distancia cada vez mais da *qualidade socialmente referenciada* (WITMANN, 2009).

As alianças firmadas pelo Governo do Estado com o Banco Mundial e o setor empresarial privado na implementação do PMGP expressam que a qualidade buscada pelo Estado se pauta, sobretudo, no conceito de qualidade total, advindo no setor empresarial e que envolve os preceitos de racionalidade, eficiência e produtividade nas ações desenvolvidas. A ideia-força por trás é que o setor público é responsável pelas constantes crises e que o mercado e o privado garantem a eficiência,

qualidade e equidade buscadas. Daí surge a tese do Estado mínimo, que ganha força total dentro da lógica neoliberal, que prega uma educação voltada para as leis de mercado.

No contexto educacional, esse projeto impulsiona uma gestão gerencialista, que prioriza uma educação voltada para a formação de capital humano, na perspectiva de Frigotto (2013), diante da necessidade da conquista e manutenção do status de empregabilidade, via acumulação flexível, em um cenário econômico mundial hegemônico marcado pela competitividade.

Assim, a busca por qualidade total tem sido pano de fundo das políticas desenvolvidas em Pernambuco, a partir da proposta de gestão por resultados, implementada no Governo Eduardo Campos. Como apontado pelos resultados desse estudo, esta proposta tem tido efeitos negativos no processo educacional e na avaliação dos professores, especialmente por gerar um sistema de responsabilização na escola. Para grande parte desses professores, o aspecto positivo desse processo se restringe à unificação dos conteúdos em matrizes e descritores; no mais, tecem fortes críticas aos outros aspectos do processo, como o foco nas disciplinas de Português e Matemática, que gera um estreitamento curricular; o caráter punitivo dos resultados das avaliações, uma vez que são previstas sanções às escolas que não atinjam as metas estipuladas; a falta de políticas para as escolas com resultados mais baixos, para que essas também melhorem os índices; o falseamento dos resultados, por meio da manipulação do fluxo escolar, por exemplo, que se dá na tentativa de melhorar os resultados da escola, evitando as sanções e garantindo o recebimento de bônus; entre outros.

No que se refere especificamente à proposta curricular em curso no Ensino Médio, esta é contraditória à concepção de educação integral, que propõe uma formação omnilateral e interdimensional do sujeito – uma formação do sujeito em suas múltiplas dimensões. Em Pernambuco (2015), temos que “a educação interdimensional compreende ações educativas sistemáticas voltadas para as quatro dimensões do ser humano: racionalidade, afetividade, corporeidade e espiritualidade”. No

entanto, o que notamos é uma ausência de disciplinas que privilegiem elementos mais básicos envolvidos nas dimensões citadas, como cultura, esporte e lazer, mesmo o estado afirmando que “a escola de tempo integral busca a ampliação do universo de experiências educativas, culturais, esportivas e artísticas dos estudantes” (PERNAMBUCO, 2015).

Entendemos assim, que o aumento da carga horária de estudos não significou uma melhoria na qualidade da educação ofertada aos nossos estudantes em termos de aprendizagem. Pois, numa tentativa de garantir um currículo que atenda à necessidade de formar profissionais para o mercado de trabalho, o governo apostou em uma proposta curricular fundamentada numa pedagogia das competências, com foco num ensino propedêutico de disciplinas do currículo básico, priorizadas nos testes em larga escala e exames de acesso ao ensino superior, mas sem garantir a formação continuada dos profissionais para a atuação nas novas disciplinas inseridas.

Diante disso, consideramos que existe uma necessidade urgente de se debater propostas alternativas às políticas de avaliação educacional em curso no país e em Pernambuco, pois entendemos que a construção de uma escola de qualidade deve considerar, acima de tudo, a dimensão socioeconômica e cultural que permeia a realidade da escola e as dimensões extra e intraescolares que tanto podem influenciar na garantia de uma educação de qualidade, ou seja, as políticas educacionais devem ter como objetivo atingir uma *qualidade socialmente referenciada*, pois esta engloba as mais diversas dimensões que formam a escola.

## Referências Bibliográficas

ALAVARSE, Ocimar M., BRAVO, Maria Helena e MACHADO, Cristiane. Avaliações externas e qualidade na educação básica: articulações e tendências. In: *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 12-31, jan/abr, 2013.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUSA, Luzia Costa de. *Metodologia para avaliação de políticas públicas: uma experiência em educação profissional*. São Paulo: Cortez, 2001. 96 p. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 75).

BLASIS, Eloísa de. Avaliações em larga escala: contribuições para a melhoria da qualidade na educação. In: *Cadernos Cenpec*, 2013.

BONAMINO, Alicia Catalano de. *Tempos de Avaliação Educacional: O SAEB, seus agentes, referências e tendências*. Rio de Janeiro: Quartet, 2002. 192 p.

BONAMINO, Alicia Catalano; FRANCO, Creso. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. *Cadernos de Pesquisa*, nº 108, São Paulo, nov. 1999.

CABRAL NETO, Antônio et. al. *Pontos e Contrapontos da Política Educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais*. Brasília: Liber Livro Editora, 2007.

CARVALHO, Marília Pinto de. Estatísticas de Desempenho Escolar: o lado avesso. *Educação & Sociedade*, ano XXII, n. 77, dezembro/2001.

DEMO, Pedro. *Educação e Qualidade*. 6 ed. Papirus: Campinas, São Paulo, 2001.

DEMO, Pedro. Qualidade da educação: tentativa de definir conceitos e critérios da avaliação. *Estudos em Avaliação Educacional*, n. 02, p. 11-25, 2013.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A Qualidade da Educação: Perspectivas e Desafios. *Cad. Cedes*, Campinas vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago., 2009.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. *A Qualidade da Educação: Perspectivas e Desafios*. MEC/INEP, 2007.

FREITAS, Luiz Carlos de... [et. al.]. *Avaliação Educacional – Caminhando pela Contramão*. 6ª ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2014a. (Coleção Fronteiras Educacionais).

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. In: *Educ. Soc.*, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1085-1114, out-dez, 2014b.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os Reformadores Empresariais da Educação: da desmoralização do magistério à destruição do Sistema Público de Educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr-jun, 2012.

GESQUI, Luiz Carlos. O IDEB como parâmetro de qualidade da Educação Básica no Brasil: algumas preocupações. *Cadernos de Pesquisa*, São Luís, v. 23, n. 3, set/dez, 2016.

HARVEY, David. *17 contradições e o fim do capitalismo*. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

MESKO, Andressa de Souza Rodrigues; SILVA, Arnaldo Valentim, PIOLLI, Evaldo. A agenda educacional dos reformadores empresariais paulistas e seus efeitos no trabalho docente. In: *Políticas Educacionais*, Santa Maria, v. 9, n. 2, p. 156-170, 2016.

PAGMAN, Celso Leopoldo. Avaliações Externas: o IDEB na visão dos gestores das escolas públicas. In: *Revista Ensino & Pesquisa*, v. 14, n. 02, jul/dez 2016, p. 262-281.

PEREIRA, Margareth Conceição; CALDERANO, Maria da Assunção; MARQUES, Gláucia Fabri Carneiro. Algumas Implicações das Avaliações Externas no Trabalho Docente. In: CALDERANO, M. da A.; BARBACOVII, L. J.; PEREIRA, M. C. (Orgs.). *O que o IDEB não conta? Processos e Resultados Alcançados pela Escola Básica*. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2013.

PERNAMBUCO, Secretaria de Educação do Estado de. *Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco*. Disponível em <<http://www.siepe.educacao.pe.gov.br/>>. Acesso em: nov. de 2014.

PERNAMBUCO, Secretaria de Educação do Estado de. *Termo de Compromisso*. Disponível em <<http://www.siepe.educacao.pe.gov.br/>>. Acesso em: nov. de 2014.

PERNAMBUCO, Secretaria de Educação do Estado de. *Educação Integral*. Disponível em <<http://www.educacao.pe.gov.br/portal/?pag=1&men=70>>. Acesso em: ago. 2015.

RIBEIRO, Denise da Silva. Sistema de avaliação do rendimento escolar do Estado de São Paulo (SARESP): a educação a serviço do capitalismo. *Dissertação de Mestrado em Educação* – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP [s.n.], 2008.

SILVA, Katharine Ninive Pinto; SILVA, Jamerson Antonio de Almeida da Silva. Política de Avaliação e Programa de Educação Integral no Ensino Médio da Rede Estadual de Pernambuco: os limites da centralidade da avaliação nas políticas educacionais. In: *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, p. 736-756, v. 11, n. 3, set./dez., 2016.

SOUZA, Aparecida Neri de; LEITE, Marcia de Paula. Condições de Trabalho e suas Repercussões na Saúde dos Professores da Educação

Básica no Brasil. In: *Educ. Soc.*, Campinas, v. 32, n. 117, p. 1105-1121, out-dez, 2011.

WITMANN, Lauro Carlos et. al. *Conselho Escolar como espaço de formação humana: círculo de cultura e qualidade da educação*. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, Brasília, 2006.

# Política educacional e gestão escolar no sertão pernambucano: analisando práticas de regulação via avaliação educacional<sup>17</sup>

*Ana Lúcia Felix dos Santos*

*Alexandre Viana Araújo*

*Janete Maria Lins de Azevedo*

## Introdução

Este capítulo apresenta resultados de investigação que, tomando a política educacional de Pernambuco como objeto de pesquisa, analisou o modo como os gestores escolares vêm atuando no âmbito de um programa de ação estadual que articula avaliação educacional e regulação do desempenho de alunos e professores. Partimos do pressuposto de que a política educacional nacional, inclusive as gestadas em âmbito estadual, vem sofrendo os efeitos discursivos<sup>18</sup> das novas formas de

---

17 A pesquisa contou com financiamento do CNPq a partir do Edital Universal.

18 Assumimos aqui o termo “discurso” na perspectiva tridimensional adotada por Norman Fairclough: como texto, como prática discursiva e como prática social. “O discurso contribui para a constituição de todas as dimensões da estrutura social que, direta ou indiretamente, o moldam e o restringem: suas próprias normas e convenções, como também relações, identidades e instituições que lhe são subjacentes. O discurso é uma prática, não apenas de representação do mundo, mas de significação do mundo, constituindo e construindo o mundo em significado” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 9). É pautado nas concepções desse autor que utilizamos nesse trabalho expressões como “efeitos discursivos”, “práticas discursivas” etc.

regulação social, adotadas em nível global. Tais formas, articuladas aos processos de acumulação do capital, colocam em questão a eficácia e eficiência dos serviços públicos e a relação desigual entre os seus custos e os reais benefícios trazidos para a população pelas políticas públicas. Assim, no âmbito das políticas sociais, o conceito de “regulação estatal” vem sendo empregado “em estreita articulação com as novas configurações assumidas pelo Estado no controle da vida social e econômica materializado pelas políticas públicas” (AZEVEDO; GOMES, 2009, p. 96).

Esses autores alertam que, em certa medida, o conceito de regulação vem sendo utilizado no lugar do conceito de “intervenção estatal”. Mesmo que os dois conceitos apresentem semelhanças e possam ser tomados como sinônimos, há nuances discursivas que os distinguem. O termo intervenção está fortemente ligado aos modos intervencionistas (interposição ou ingerência) do Estado na sociedade e na economia, enquanto que a regulação vem sendo entendida como *uma* das formas de intervenção do Estado (AZEVEDO; GOMES, 2009).

Não se pode deixar de mencionar aqui, como em vários outros casos, uma das formas apuradas do *modus operandi* do discurso neoliberal, que é a apropriação de enunciados e conceitos de linhagens críticas do pensamento social e seu consequente uso instrumental e dogmático, geralmente com conotação mercadológica. Neste caso, o mais comum tem sido o uso da noção de “regulação” ou “desregulação”, a depender do fenômeno ou do padrão da política em análise. (p. 96)

Assim, o conceito de regulação vem sendo utilizado pelos discursos e pelas práticas governamentais e também pelas análises que se fazem dessas práticas governamentais (especificamente das políticas sociais, dentre elas as políticas de educação).

Nesse campo discursivo, novas formas de nomear/adjetivar o Estado vão se configurar no contexto atual, em que se assume a necessidade da

regulação estatal no interior das práticas sociais. Por exemplo, a expressão “Estado Avaliador” significa, em sentido amplo, que o Estado vem adaptando um *ethos* competitivo, neodarwinista, passando a admitir a lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados ou produtos dos sistemas educativos (AFONSO, 2001).

O Estado brasileiro vem adotando estratégias de regulação cada vez mais estruturadas, o que também atinge a educação, tal como evidenciam as políticas de avaliação que assumiram centralidade nas últimas décadas. Segundo Castro (2009), trata-se de um *macro sistema de avaliação da qualidade da educação brasileira*<sup>19</sup>, dado que envolve diferentes programas que cobrem os diferentes níveis e modalidades de ensino. Neste sentido, lembramos, como exemplo, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), o Exame Nacional de Certificação de Jovens e Adultos(Encceja), o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), a Provinha Brasil, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), além da Avaliação da Pós-Graduação.

No rastro dessa política nacional, estados e municípios brasileiros também têm organizado seus processos avaliativos standardizados, justificando que os resultados das avaliações servem para revelar possíveis efeitos insatisfatórios e levar ao estabelecimento de metas de desempenho dos estudantes. Além disso, o discurso de adoção de avaliação dos sistemas de ensino vem sendo articulado a uma determinada concepção de qualidade da educação. Ou seja, defende-se a perspectiva de que é necessário definir metas de desempenho dos estudantes e das escolas e, posteriormente, aplicar exames para analisar os hiatos de qualidade entre o que se propôs enquanto meta e o que foi possível alcançar enquanto desempenho estudantil<sup>20</sup>.

---

19 Grifos nossos.

20 Para isso, formula-se indicadores sintéticos de qualidade educacional, como, por exemplo, o Ideb.

O Estado de Pernambuco é um dos exemplos da implantação desse tipo de política regulatória, já que sua reforma educativa primou por ações de avaliação do seu sistema educativo atrelado ao oferecimento do bônus por desempenho. De fato, a sua política educacional conta com uma série de ações vinculadas a um sistema de regulação e responsabilização educacional, quais sejam: o sistema de avaliação próprio (Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco – Saepe); sistema de monitoramento e avaliação informatizado (Sistema de Informações da Educação de Pernambuco – Siepe); criação de um indicador sintético de qualidade da educação (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco – Idepe); criação de metas para as escolas e Gerências Regionais mediante a assinatura de um termo e a implantação de um sistema de pagamento de bonificação por mérito e desempenho aos servidores da educação (Bônus do Desempenho da Educação – BDE).

No caso das políticas públicas para educação, entendemos que suas práticas se materializam no interior de cada unidade escolar e que a gestão escolar também exerce um papel fundamental na institucionalização e legitimação delas. Isso se deve ao fato de que, no nível micro do ambiente escolar, os gestores atuam como sujeitos institucionalmente legitimados para regular as ações nas escolas. Daí, lançamos o seguinte questionamento: que mudanças foram operadas nas práticas de gestão escolar a partir da implantação dessa nova política educacional em Pernambuco? Nesse sentido, nosso objetivo consistiu em mapear elementos que indicassem mudanças na prática da gestão escolar a partir da concepção dos próprios gestores.

A partir dos pressupostos anteriormente referidos, lançamos mão dos procedimentos metodológicos. Coletamos dados através de análise de documentos e da aplicação de entrevistas, que foram realizadas nas diferentes regiões político-administrativas de Pernambuco. Neste artigo, apresentamos análises sobre dados referentes à pesquisa realizada no Sertão pernambucano. É importante destacar que esse Estado possui uma divisão político-administrativa que o organiza a partir de meso-regiões, sendo elas: Região Metropolitana do Recife, Região da

Zona da Mata, Região do Agreste e Região do Sertão. Nesta última região, estão as escolas pesquisadas: escolas localizadas nas cidades de Petrolina, Lagoa Grande, Afrânio, Araripina, Salgueiro e Floresta.

No total, foram entrevistadas 10 gestoras. Para fins didáticos e para garantir o anonimato das entrevistadas, elas serão nomeadas da seguinte forma: Entrevista 1; Entrevista 2; e assim por diante. O exame dos documentos e das entrevistas se baseou na Análise Crítica do Discurso, especificamente, a vertente da Análise do Discurso Textualmente Orientada (ADTO) (FAIRCLOUGH, 2001). Colocamos ênfase, particularmente, nas dimensões da ADTO denominadas por Fairclough de intertextualidade e interdiscursividade, que tem um foco na forma como os textos são preenchidos por outros textos, já que “o conceito de intertextualidade aponta para a produtividade dos textos, para como os textos podem transformar textos anteriores e reestruturar as convenções existentes (gêneros, discursos) para gerar novos textos” (p. 135).

O texto está organizado da seguinte forma: em primeiro lugar, discutimos a questão da avaliação e da regulação; na sequência, apresentamos o debate sobre a função do gestor, para, em seguida, situar a política educacional de Pernambuco; na última parte, apresentamos as análises que fizemos das entrevistas.

## **1. Avaliação e regulação: o que dizem os discursos da política educacional brasileira**

A avaliação vem instrumentalizando as reformas educacionais e produzindo mudanças nas configurações gerais do sistema educativo. Segundo Dias Sobrinho (2004), esse processo guarda em si não apenas o componente técnico-instrumental necessário à sua implementação, mas também as dimensões ética e política próprias das ações humanas. Ou seja, é necessário ter presente que a avaliação não é neutra, mas atua com componente ético e político e carrega sempre uma intencionalidade. O autor supracitado, ao estudar especificamente a interrelação entre a educação superior e a avaliação, afirma que “há uma inter

atuação nas transformações que ocorrem nas avaliações e na educação superior, uma não se transformando sem a transformação da outra” (*idem*, p. 705). Tais transformações acontecem tanto no plano técnico quanto no plano dos objetivos que a avaliação e a educação superior carregam, havendo mudanças contextuais ao longo dos tempos nos dois planos. Ao focar especificamente a avaliação, ele nos diz:

A avaliação em nossos dias é cada vez mais um assunto que interessa a toda a sociedade, especialmente àquelas comunidades mais preocupadas por seus resultados e efeitos. Mas, atualmente, são os Estados os principais interessados e aplicadores da avaliação, especialmente na perspectiva das reformas, do controle e da regulação. Tão importante é o papel da avaliação do ponto de vista político e tão eficiente é ela para modelar sistemas e garantir determinadas práticas e ideologias que nenhum Estado moderno deixa de praticá-la de modo amplo, consistente e organizado. Isto é, como política pública. (DIAS SOBRINHO, 2004, p. 706)

Por outro lado, é correto afirmar que o próprio campo da avaliação, considerando sua complexidade, advoga para si diferentes funções, que vão ser consideradas com maior ou menor destaque a depender do tipo de política educacional ou dos referenciais normativos que embasam determinado modelo governamental em que tal política vai ser implantada. Entre as funções mais destacadas na literatura, podemos citar a competição e o controle (BROADFOOT, 2000) e a função de regulação (AFONSO, 2005). Além dessas, Afonso (*idem*) destaca também as funções de melhoria da aprendizagem; seleção; certificação; responsabilização (*accountability*).

No entanto, outras funções bem menos lembradas, mas sempre presentes no campo da avaliação são as chamadas “funções simbólicas”: controle social e legitimação política. Nesse caminho, diferentes autores, como Dias Sobrinho (2000), vão ressaltar que a avaliação não pode

ser compreendida fora do contexto das mudanças educacionais, econômicas e políticas mais amplas; por esta razão, a literatura acadêmica vê a avaliação como uma atividade política. A própria escolha das modalidades e técnicas de avaliação dos sistemas educativos supõe e implica em uma determinada orientação política e visa, muitas vezes, a legitimar determinada forma de organizá-los e estruturá-los. É nesse contexto que se insere a política de avaliação educacional no Brasil.

Ainda no interior desta discussão, é preciso também ressaltar que, atrelado ao sistema de avaliação, o Estado, por vezes, também vai implantar outras ações articuladas de regulação do sistema educativo, como, por exemplo, a adoção de estratégias de recompensa do professor pelo seu desempenho por meio de fornecimento de bônus (estratégia do bônus). Há também a estratégia de se estabelecer no sistema um trabalho baseado em metas e resultados a partir de indicadores educacionais, como é o caso particular da política que estamos analisando.

A estratégia do bônus é utilizada para que a produtividade aumente e “consiste em procurar fazer com que os empregados trabalhem mais e melhor usando como incentivo a concessão de vantagens monetárias adicionais ao salário, e condicionadas ao aumento da produtividade” (OLIVEIRA, 2010, p. 420). É uma estratégia antiga, incorporada com destaque no *taylorismo* e que passou a ser utilizada muito mais amplamente na fase neoliberal do capitalismo, não apenas nas empresas privadas, mas também no serviço público.

Tal estratégia, inserida num processo de avaliação por desempenho, está ligada aos princípios da competitividade e da meritocracia, que são inerentes a uma perspectiva de organização político-administrativa a qual Ball (2004) chama de Estado Competidor, que agrega, em suas características e ações, a avaliação.

Retomamos aqui a idéia de que as políticas públicas para educação se materializam no interior das escolas e que, por isso, a gestão escolar exerce um papel fundamental na institucionalização e legitimação delas. Isso se deve ao fato de que, no nível micro do ambiente escolar, os gestores atuam como sujeitos institucionalmente legitimados para

regular as ações no interior das escolas. Assim, é necessário investigar que tipos de ações têm sido empreendidas pelos gestores escolares a fim de dar conta dos objetivos pretendidos pela implantação da política de avaliação. Além disso, é preciso considerar que as práticas de gestão escolar devem estar ancoradas nos princípios da gestão democrática, conforme nossa legislação assim prevê.

## **2. Gestão escolar e o sistema de avaliação em Pernambuco**

A gestão das escolas tem sido foco frequente de estudos e pesquisas desenvolvidas aqui no Brasil. Isso se deve aos contornos que marcam a política educacional brasileira atual. As últimas décadas do século passado e as do início deste século estão marcadas por mudanças estruturais na organização social, política e econômica no mundo e no nosso país. O processo de redemocratização, iniciado no país em meados da década de 1980, em que ganham representatividade os movimentos sociais, baseados numa perspectiva de direitos sociais coletivos e da cidadania coletiva (GOHN, 2004), é, ao mesmo tempo, um reflexo e um exemplo dessas mudanças.

Há de se destacar que a saída de um regime autoritário para um regime democrático veio a impor, para a organização do país, a adoção de princípios democráticos em seu caráter mais universal, o que atingiu os processos de gestão das políticas públicas de uma forma geral. Isso exigiu uma nova legislação, que permitiu uma adequação do país ao contexto que emergia e imprimiu uma nova direção às políticas públicas, adequando-as às exigências democratizantes. No campo educacional, isso se consolidou por meio da própria Constituição Federal (1988), no capítulo que trata da Educação, e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em dezembro de 1996. É no corpo desta legislação que se encontram, dentre tantas outras questões, determinações e indicações acerca da gestão democrática na escola.

Ou seja, se tomarmos a escola e os princípios da democratização legalmente propostos em nosso sistema educacional, conforme destaca a LDB, é possível antevermos uma “tensão entre a participação, a autonomia da

escola conferida pela gestão democrática e o controle externo, a regulação exercida pela avaliação de resultados do desempenho dos alunos, como se fossem produtos quantificáveis” (MALMANN; EYNG, 2008, p. 10249).

Como sabemos, um processo de gestão democrática consiste em elaboração, execução, acompanhamento e avaliação do projeto educativo, que deve estar expresso no Projeto Político Pedagógico (PPP) da escola, que, por sua vez, deve ser monitorado e avaliado pelo conselho e ser conhecido por toda comunidade escolar. Além disso, a gestão democrática, o direito à educação e a qualidade social da educação são considerados, do ponto de vista das políticas educacionais atuais, os principais referentes para a atuação da gestão escolar. É importante destacarmos essa questão, já que a gestão democrática é uma prática social da escola pública brasileira cujo discurso se contrapõe à formação autoritária e autocrática que marcou a história da gestão escolar brasileira (SANTOS; GOMES; MELO, 2009).

Por outro lado, o controle do Estado sobre a escola vem sendo ampliado ano a ano, conforme podemos inferir a partir da complexidade da nossa política de avaliação dos sistemas educativos referidos acima. Esse movimento gera conflitos e inibe a valorização da diversidade cultural e social das escolas, já que os processos de avaliação estandardizados primam pela homogeneização, pois enfatizam o desempenho dos estudantes sem considerar as peculiaridades das escolas e dos sujeitos que nelas estão inseridos. (MALMANN; EYNG, 2008).

A partir deste debate, foi possível tomar o objeto de nosso estudo, buscando elementos que apontam de que maneira a ação do Estado e seus processos de regulação afetam os grupos, indivíduos e organizações envolvidas num determinado espaço, especificamente nos espaços onde se desenvolve a política que analisamos, tomando a gestão como um elemento relevante na condução da escola e que sofre diretamente os condicionantes das políticas a ela impostas.

No rastro dessa política nacional, estados e municípios também têm organizado seus processos avaliativos estandardizados. Isso porque os resultados das avaliações servem para revelar possíveis efeitos insatisfatórios e levar ao estabelecimento de metas de desempenho dos

estudantes. A bonificação por desempenho dos professores e gestores escolares, também conhecida por “remuneração por desempenho” ou “bonificação por resultados”, pode ser definida como uma remuneração variável, cujo pagamento se assemelha a uma recompensa baseada em metas. No caso de Pernambuco, a política utiliza as estratégias de bonificação e estabelecimento de metas, incidindo diretamente no trabalho do gestor escolar, conforme buscamos problematizar neste trabalho.

## 2.1 O sistema de avaliação de Pernambuco

O estado de Pernambuco é um dos exemplos da implantação desse tipo de política regulatória, já que, na sua reforma, primou por ações de avaliação do sistema educativo atrelado ao oferecimento do bônus por desempenho. O Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (Saepe) e a remuneração por desempenho foram idealizados desde os anos 2000 (na gestão do governador Jarbas Vasconcelos), mas foram aprofundados e reelaborados pelo governo de Eduardo Campos em sua primeira gestão em 2007. Assim, foi aperfeiçoado o Saepe e definido o Bônus de Desempenho Educacional (BDE), que consiste numa “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” (PERNAMBUCO, 2008, p. 7).

O governo Campos (2008) implantou o Programa de Modernização da Gestão Pública: Metas para a Educação (PMGP-ME), que consiste num conjunto de iniciativas que tem com o objetivo a melhoria dos indicadores educacionais e diminuição das taxas de repetência, evasão escolar e analfabetismo. Ações que prometiam promover a aprendizagem dos alunos; a garantia de professores em todas as salas de aulas e a recuperação das estruturas físicas da escola, a fim de viabilizar o processo de ensino e aprendizagem.

O Programa está focado na melhoria dos indicadores educacionais do Estado. Nele, o governo definiu metas a serem cumpridas, ano a ano, pelos gestores escolares e pelas Gerências Regionais de Ensino (GREs),

sendo o objetivo maior o alcance da média 6,0 (seis) no Ideb por parte de suas escolas, de modo que venham a assemelhar-se às médias hoje encontradas nos países desenvolvidos.

Ou seja, há uma definição de meta anual a ser atingida para cada unidade escolar, a partir de sua realidade específica. O conjunto dessas metas serve de indicativo para o monitoramento da gestão estadual, a qual se utiliza de um grupo de atividades gerenciais focadas nos processos que, no discurso governamental, interferem na melhoria de aprendizagem do aluno (infraestrutura, biblioteca, merenda, laboratórios de informática, material didático etc.).

O desempenho dos alunos é verificado junto aos concluintes dos 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio matriculados nas escolas da rede estadual, ao final de cada ano letivo. Para tanto, por meio do Saepe, são aplicados testes nas áreas de Português e Matemática e aos seus resultados se agrega dados sobre o fluxo escolar dos alunos, obtidos no Censo Escolar. Da combinação dos dois dados, resulta o Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (Idepe), seguindo a mesma lógica do Ideb. No discurso governamental, afirma-se que o objetivo do Idepe é de “dialogar com a escola, fornecendo um diagnóstico de sua qualidade, apontando o que precisa melhorar e sinalizando na evolução, ano a ano” (PERNAMBUCO, 2008a, p. 11). Neste sentido, compreende-se que os dados gerados deverão fornecer subsídios para a tomada de decisão com vista à melhoria da qualidade da educação. Quando a escola atinge a meta estipulada, a partir de 50% até 100%, os profissionais recebem premiação, o BDE, que é conceituada como um incentivo financeiro que promove a qualidade do ensino e valoriza os profissionais da educação. (PERNAMBUCO, 2008)

### **3. As práticas de gestão escolar e a política de avaliação: o caso do Sertão pernambucano**

A análise dos dados levantados pela pesquisa evidenciou determinadas práticas locais que incidem e são frutos de uma forma de gestão

escolar cujos padrões se mostram semelhantes aos encontrados por outras investigações, a exemplo das desenvolvidas por Freitas (2012) e Revitch (2011). Ou seja, envolvem uma atenção centrada nas aprendizagens da Língua Portuguesa e Matemática (o que pode ser entendido como estreitamento curricular); envolvem estratégias de focalização e treinamento para responder as avaliações; vinculam-se à intensificação do trabalho docente e da gestão escolar. No entanto, também foi possível observar uma aceitação da política e uma adequação dos gestores ao modelo de gestão implantado. Em certa medida, há, inclusive, um contentamento com a presença de um trabalho voltado para metas, para objetivos definidos no interior das escolas, vistos como procedimentos ou normas que tendem a facilitar seu trabalho por colocarem claramente um caminho a seguir. Neste sentido, há indícios de uma certa acomodação a comportamentos subalternos, o que põe em causa práticas guiadas por valores como a autonomia e participação democrática em termo da gestão escolar.

Destacamos que a questão da focalização nas aprendizagens da Língua Portuguesa e da Matemática se trata de algo extremamente presente em todas as entrevistas realizadas. Os gestores estão sempre preocupados com os resultados que os estudantes devem apresentar ao final de cada unidade letiva, especificamente no que se refere aos conteúdos dessas duas disciplinas, o que indica a centralidade que os exames do Saepe e do Saeb assumem para a gestão, conforme exemplificamos.

*Interessante que em 2014 nós fomos melhores em Matemática do que em Português. Então, ano passado, 2015, a gente fez uma dinâmica diferente e o resultado de Português foi melhor do que o de Matemática. Quando corrigimos o resultado do Saepe, que foi pela primeira vez corrigido na escola, então nós tivemos a média, que foi 70% em Português, Matemática foi 55.2. Então foi assim complicado, o esforço nosso... Nós tiramos os professores de Português e eles deram um apoio na questão de redação, de literatura. Aí quando chega Matemática*

*ela não avançou, não caiu, mas também não avançou. Aí esse ano a gente fez a dinâmica geral, não foi só Português, já que Português já permaneceu e aí buscamos alguns reforços em Matemática para vê o que acontece. (ENTREVISTA 3)*

*Olha: a gente fez e faz algumas situações como aula de reforço no contraturno. A gente tem umas aulas que a gente chama “aulas de estudo supervisionado”, que é aquela aula onde não tem a disciplina, o aluno fica lá para estudar o que viu durante o dia. Então, utilizamos esse espaço para fazermos o reforço. Uma outra coisa são os projetos como origami, por exemplo, a gente faz uma gincana, a gente procura estimular de alguma forma esses meninos para que a gente atinja os objetivos, atingir a questão da proposta. (ENTREVISTA 7)*

Como se pode ver, a preocupação com os resultados das duas disciplinas faz com que a rotina da escola seja alterada. Em um momento, o foco é Português; no outro, é Matemática; e são diversas as estratégias. O interessante é que não basta ficar na mesma média que o ano anterior, é necessário sempre ultrapassá-la, já que as metas definidas para cada ano devem avançar em relação ao ano anterior. Daí que é possível questionar se esse é um ciclo que tem fim, porque é necessário debater qual o limite do avanço, ou até que ponto esse avanço contínuo significa, de fato, que os alunos estão avançando qualitativamente nas suas aprendizagens.

Essas estratégias centradas nas disciplinas que são objeto dos testes estandardizados acabam por levar ao que teóricos chamam de “estreitamento curricular” (FREITAS, 2012). Na medida em que o foco se direciona especificamente para essas áreas do conhecimento, coloca-se em risco a possibilidade de uma aprendizagem plena do currículo. A questão do estreitamento é tão presente na realidade das escolas pesquisadas que, mesmo quando a proposta é para atividades diversificadas, no limite, o foco é o rendimento nessas duas disciplinas, conforme é possível perceber nos extratos de fala abaixo:

*Então, a gente tem projeto de melhoria da aprendizagem também, onde a gente oferece a questão da leitura. Além das aulas que o aluno tem, o terceiro ano a gente trabalha com a questão de literatura. Ele tem um momento diferenciado da aula onde ele sai pra outra sala mais aconchegante, onde ele pode se sentir melhor, onde ele deita, ficando mais confortável e aí ele vai ter contato com essa literatura que ele precisa também. Mas aí a gente tem a questão da aula de xadrez, para melhorar o raciocínio, oferecido durante a hora do almoço, onde a gente tem um tempo disponível. (ENTREVISTA 3)*

*Hoje está bem melhor, mas antes havia uma cobrança da escola inteira do professor de Português e Matemática, como se o resultado da escola fosse fruto do... só do professor de Português e Matemática. E hoje não, todo mundo trabalhou, estudou muito a respeito disso, o professor de Português e Matemática são os que diretamente serão avaliados, mas todas as disciplinas precisam contribuir para que os alunos possam dar o resultado em Português e Matemática. (ENTREVISTA 1)*

Mesmo fora da sala de aula convencional, o foco é na aprendizagem de leitura (incluindo Literatura) e Matemática. E, mesmo quando se reconhece que o foco não pode ser o trabalho dos professores de Português e Matemática, os esforços coletivos são para melhorar o resultado nessas áreas, indicando, mais uma vez, o risco do estreitamento curricular.

Outro ponto de relevância é que os entrevistados também reconhecem uma certa impossibilidade de creditar veracidade ao processo, evidenciando estratégias de treinamento para a realização das provas. Ou seja, para atingir as metas e, conseqüentemente, receber o BDE, algumas estratégias, chamadas de maquiagem, também são utilizadas.

*Eu ainda acredito que ainda não seja o ideal por que você avalia. Hoje, por exemplo, há uma maquiagem, a gente passa*

*o ano todo fazendo simulado para quando o menino pegar aquela prova ele saiba. (...) Mas, de uma certa forma, não serve para medir, não diz a realidade, na minha cabeça não diz a realidade... Qualquer escola pode deixar de mão as outras disciplinas que não vão ser avaliadas e ficar treinando o menino para a prova de Português e Matemática, como a gente sabe que acontece... (ENTREVISTA 1)*

*Quando eu falo que ele é perigoso, é porque a gente percebe muitos dados camuflados, pra se atingir metas, pra chegar aos 100%, que é pra receber o BDE. Então, por que as pessoas fazem isso? Pra ter o dinheiro, não é verdade? É errado esse sistema? Não, eu concordo. Desde que houvesse um estudo mais amplo. (...) Então, esse sistema de avaliação muitas vezes, eu digo isso porque eu estou inserida nele, muitas vezes as escolas camuflam esses dados pra se atingir essas metas, né? (ENTREVISTA 6)*

Como se vê, as gestoras citam problemas de camuflagem, entendido aqui muito mais como as estratégias de treinamento para as provas. Na verdade, elas não revelam se de fato o aluno aprendeu ou se apenas ele foi treinado para realizar os testes. Isto porque as escolas não querem “ficar para trás”, elas querem aparecer bem na classificação, daí as estratégias evidenciadas nas falas serem frutos de um ambiente competitivo: tem de chegar às metas de qualquer maneira.

Tomando como referente a discussão sobre as políticas de avaliação educacional, é possível retomar aqui uma das funções do campo da avaliação tal como tem se apresentado na atualidade: a competição (AFONSO, 2005). As políticas que tomam como foco metas quantitativas como reveladoras de qualidade educacional são pautadas por processos competitivos e, além disso, elas próprias são geradoras desses processos competitivos. A competitividade atinge diretamente professores e escolas que estão em disputa por melhores resultados ano

a ano. Assim, o falseamento dos resultados aparece como uma saída para aumentar os índices e, assim, garantir o recebimento dos incentivos simbólicos e financeiros. Simbólicos porque professores e gestores tendem a querer ficar no topo do *ranking*, uma vez que ficar no final ou cair de posição é sinal de fracasso.

A avaliação também carrega essa especificidade: ela atua sobre a autoestima, sobre as representações que as pessoas (no nosso caso, as escolas) fazem delas mesmas e vai se solidificando ao longo do tempo, fazendo com que esta ou aquela escola seja considerada “fraca/de baixa qualidade” ou “forte”, de acordo com o que o *ranking* diz sobre ela.

No caso de Pernambuco, a política de avaliação/bonificação classifica as escolas através do *ranking* divulgado amplamente na mídia, expondo dados que revelam quais as unidades escolares que conseguiram atingir as metas e as que fracassaram, o que as levam a ser classificadas como melhores e piores. As piores são as que não irão receber a remuneração por desempenho (BDE). Tais estratégias vão revelando uma política que responsabiliza a escola e seus professores pelos resultados dos estudantes e, além disso, reforça uma postura social meritocrática, cujo discurso liberal repousa sobre as individualidades sem considerar os contextos sociais em que ela está inserida.

Um segundo componente que fortemente se destaca nos dados coletados diz respeito à *intensificação e regulação do trabalho docente (e da gestão)*. Tanto os gestores escolares quanto os professores são atingidos por essa política, mesmo que de forma diferente, com a intensificação do seu trabalho.

As gestoras entrevistadas relatam aumento e intensificação do trabalho da gestão por conta do monitoramento constante dos resultados do aluno e do trabalho do professor. Ainda temos relatos de aumento do trabalho por falta de pessoal para ajudar na administração da escola. Quando perguntamos como elas fazem para dar conta das metas e das tarefas da gestão, apareceram depoimentos apresentando dados da intensificação e, ao mesmo tempo, revelando um discurso de apoio/concordância com a política.

*E é se virando mesmo, “se virando nos trinta”! Não tem secretária, não tem uma bibliotecária... Em 2013, eu não tinha nem o pessoal de limpeza... eu fazia a limpeza também e pagava por fora... (ENTREVISTA 2).*

*Hoje a gente tem dificuldade de pessoal. O Estado quer que a gente faça, mas não nos dá condições. (...) Pessoal que eu digo é assim: eu sou gestora, eu tenho um monte de coisa para me preocupar, eu preciso de uma equipe pedagógica. Esse é um entrave que eu acho grande no Estado, eu preciso de uma equipe pedagógica, se quer elaborar um projeto pedagógico para melhorar a aprendizagem, os indicadores, vamos recorrer a uma equipe pedagógica, gente. (...) Eu tenho, tenho uma coordenadora pedagógica para 1.024 alunos. Não consegue! Aí eu faço trabalho de coordenação pedagógica, a adjunta faz o trabalho de coordenação pedagógica, outro professor que tem mais habilidade também faz. Porque senão a gente não consegue, não anda... Eu vejo que um dos grandes problemas é esse, uma das condições que a gente não tem. E é cobrado resultado... (ENTREVISTA 1).*

*A gente esbara na questão assim, por exemplo, de falta de apoio do próprio sistema. Porque nós recebemos vários tipos de alunos, a gente recebe, principalmente, vindo do Ensino Médio, a gente recebe aluno vindo do Fundamental dos municípios, e, assim, é um trabalho muito difícil que tem que ser feito. A gente recebe aluno do primeiro ano que não sabe ler nem escrever, aí a gente tenta oferecer um reforço! E não consegue porque não tem professor. A gente não pode tirar professor da sala de aula para dar reforço. Então, assim, o que emperra mais, o que atrapalha mais é essa falta de apoio que a gente não tem! (ENTREVISTA 8).*

Como se pode ver nos trechos acima, os gestores acabam por ter seu trabalho intensificado ou, no mínimo, prejudicado pela falta de condições de trabalho. Falta pessoal especializado para realizar o trabalho e, sem ter outra alternativa, os gestores acabam por ampliar sua carga de trabalho.

O trabalho na gestão também vai assumindo novas práticas, que vão sendo incorporadas aos poucos nas práticas sociais desenvolvidas no interior da escola e vão tomando status de “naturalização”. De forma que o monitoramento que é feito pela Secretaria de Educação sobre a escola é praticamente copiado pela gestão escolar e inserido no cotidiano da escola.

*O nosso projeto para melhorar foi um sistema de monitoramento interno, baseando muito no monitoramento da Secretaria de Educação, fizemos um sistema nosso, próprio, um sistema e monitoramento da escola. (...) Trabalhar X com os meninos e depois corrigia tudo, via o que era que os meninos tinham mais dificuldades, retomando naquilo que tinha mais dificuldade e reavaliava novamente, um eterno “ir e vir”. Foi isso que levou a gente a alcançar. Foi uma coisa interna que a gente fez. (ENTREVISTA 5)*

*E aí você trabalha no âmbito escolar como um todo, né? Porque aí as reuniões de pais são em cima disso também: é para mostrar o resultado. O próprio aluno, né? A gente tem um caderno de acompanhamento, que quando termina a unidade a gente recebe o resultado por turma, o aluno que ficou abaixo da média. E aí é mais fácil, já em cima desse resultado você chama o aluno e conversa, é realmente uma proposta, né? (ENTREVISTA 3)*

*Esta semana mesmo, no dia 3 (três), na terça-feira, teve uma equipe aqui, duas técnicas, foram justamente para*

*acompanhar, porque normalmente eles acompanham, a gente só é reconduzido [na gestão da escola] se a gente tiver dando “conta do recado”, ou seja, prestando conta de tudo que tem que ser, de acordo com o plano de intervenção... (...)*  
*A gente vive fazendo intervenções, toda unidade vai com a análise do perfil, porque no programa integral nós temos uma tabela que a gente preenche todo final de unidade, com a quantidade de aluno abaixo da média. É compromisso, né?*  
(ENTREVISTA 2)

Além disso, é possível identificar formações discursivas próprias do campo empresarial aparecendo nos discursos das gestoras. Como, por exemplo, as expressões acima destacadas: plano de intervenção, prestação de contas, metas (AFONSO, 2005). E a afirmação final: “isso é compromisso!”. Assim como acontece no setor privado, o gestor precisa dar conta do seu recado, o que pode ser traduzido em: atingir as metas definidas para aquela escola, não importando os caminhos.

A responsabilização e a meritocracia vão se exprimindo nas práticas de gestão, ao envolver uma política que se desenvolve com base em aplicação de testes em larga escala, divulgação dos resultados e a recompensa por meio da bonificação. A meritocracia que envolve esse sistema de responsabilização “está na base da proposta política liberal: igualdade de oportunidades e não de resultados” (FREITAS, 2012, p. 383). Igualdade (se é possível usar esse termo quando se trata das escolas pernambucanas) é vista como necessária apenas na fase de ingresso, no ponto de partida. Na sequência, cada escola deverá fazer a diferença a partir do esforço desenvolvido pelo coletivo da escola, encabeçado pela liderança da sua gestão, ou seja, dos méritos próprios.

Por fim, foi possível encontrar discursos de *apoio à política em andamento*. Os gestores encontraram um “rumo” para o andamento da escola. A questão de uma nova forma de compromisso e de responsabilidade com a escola e com a aprendizagem das crianças e jovens aparece como tema de apoio às estratégias da política.

*Essa nova proposta, ela veio dar um norte para a educação de Pernambuco, porque antes era uma coisa mais solta e hoje trabalhamos com estatística. Então, hoje já sabemos o que se passa com os nossos alunos em nossa escola. Eu acho que com essa nova proposta, que foi implantada nessa política pública, temos uma visão geral da nossa realidade escolar e através desses dados senta junto com toda equipe e a gente traça outras metas para que a gente possa estar alcançando e fica uma forma mais organizada, sem ser solta, trabalha mais focada na aprendizagem. (ENTREVISTA 4)*

*Eu acho... acredito que houve uma mudança para melhor. A gente que está no Estado há alguns anos, a gente vinha de um Estado desorganizado sem rumo, sem um norte. Então, a partir de 2007, houve uma certa organização, um certo planejamento, um certo objetivo. Gosto de ter objetivo, de atingir o meu objetivo. Não acho que a educação tem que ser pautada em metas, eu tenho que garantir a aprendizagem do meu aluno. Mas o que eu acho interessante é a gente atingir um objetivo. (ENTREVISTA 1)*

*Eu acho que a escola só teve a ganhar com isso. Acho que o aluno só teve a ganhar com essa questão do bônus. Muitos colegas são contra, eu sou a favor. Acho que deveriam reformular, mas eu sou a favor, porque hoje, o professor, realmente, tem que trabalhar pra garantir o aprendizado do aluno, porque senão a escola não vai crescer... ele não vai crescer e não vai receber o bônus. De qualquer forma é um estímulo. Então, o professor agora está realmente trabalhando, se preocupando com o aprendizado do aluno. (ENTREVISTA 8)*

Ainda na perspectiva de apoio à política, temos trechos que revelam um apoio ao processo avaliativo. Mesmo que os gestores consigam

visualizar os limites da competitividade e dos *rankings*, a avaliação e monitoramento vão sendo percebidos como algo positivo no interior das escolas. Mesmo que possamos visualizar discursos confusos e até contraditórios, elementos da racionalização do trabalho vão aparecendo: *“através desses dados senta junto com toda equipe e a gente traça outras metas para que a gente possa estar alcançando”*. Nesse caso, é possível observar que há um esforço de adequação à política, de busca de estratégias internas que possam levar a escola a “atingir as metas”. Assim, o discurso vai se transformando em prática, e as práticas vão se enredando pelo interior da escola, não apenas das práticas de gestão, mas também das práticas pedagógicas em sala de aula.

*Metas, ranking, que não é o ideal, não gosto, não gosto de ver a minha escola abaixo do ranking. Luto para acompanhar essa política, mas, assim, o que acho interessante é aprendizagem do aluno. Quanto à avaliação, eu acho que tem que ter avaliação, ver onde o aluno aprendeu, o que não aprendeu, para que a gente possa ensinar o que ele não aprendeu. Não para medir se a minha escola é pior ou melhor até porque nas condições em que se mede é complicado, né? Não pode rankear minha escola com uma escola de referência. (...) Eu não concordo com a política de bônus, mas se ela existe a gente vai ganhar, vai lutar para conseguir a metas. (ENTREVISTA 1)*

*Eu acho que foi mais compromisso, mais responsabilidade com os resultados. Porque antes, assim, principalmente nas áreas de exatas, tanto fazia aprovar como reprovar, os professores se achavam os tais porque reprovam, né? Não achavam o que tinha que ser visto, onde foi que ele aprendeu, onde tem que fazer intervenções. Agora a gente vive fazendo intervenções toda unidade, vai com a análise do perfil, porque no Programa Integral nós temos uma tabela que a gente preenche todo final de unidade, com a quantidade de aluno abaixo da média.*

*Antes era antes da prova e depois da prova de reprovação, agora é só a média, o percentual de aluno abaixo da média. Em cima disso, o professor tem que colocar o plano de intervenção dele também e vai dizer que meta ele pretende para próxima unidade e quais são as ações e estratégias que ele vai usar para melhorar essa intervenção. É compromisso, né? Eu como gestora e, no caso, quem tem coordenação na parte pedagógica também cobra isso, faz essa análise; toda unidade a gente senta, analisa resultado por resultado, a gente admite no máximo 7% abaixo da média. (ENTREVISTA 2)*

É possível identificar um discurso de responsabilização incorporado nas práticas de gestão. A prestação de contas também está presente e é aceita sem discutir, inclusive é vista como ótimo recurso, tal como é possível destacar: *“nós temos uma tabela que a gente preenche todo final de unidade”*. O discurso vai se apropriando de palavras próprias do campo estatístico e empresarial, de forma que encontramos palavras como: *ranking*, metas, percentual, estratégias, resultado; palavras que são evocadas no âmbito de um discurso de apoio à política, de consentimento e de adequação da gestão às práticas: *“a gente senta, analisa resultado por resultado, a gente admite no máximo 7% abaixo da média”*.

### **Considerações finais**

O desenvolvimento da investigação nos permitiu analisar ações concretas que a gestão das escolas do Estado de Pernambuco vai assumindo e colocando em prática para dar conta das exigências que uma política pautada em avaliação dos estudantes e metas para as escolas impõe. É possível visualizar práticas alinhadas ao discurso da política, na medida em que as práticas de gestão escolar vão sendo moldadas para atender à finalidade última da política em ação: o aumento dos índices. Se há aprendizagem efetiva, não se sabe. O que importa é alcançar as metas e permanecer no topo do ranking.

Constatamos também que as práticas locais seguem padrões já anunciados por outras pesquisas (FREITAS, 2012; RAVITCH, 2011): envolvem uma atenção focada nas aprendizagens da Língua Portuguesa e da Matemática (que podem ser entendidas como estreitamento curricular); envolvem estratégias de focalização e treinamento para responder às avaliações; vinculam-se à intensificação do trabalho docente, influenciando e sofrendo influência da condução da gestão escolar e ao mesmo tempo intensificando o trabalho do gestor. No entanto, também foi possível observar uma aceitação da política e uma adequação dos gestores ao modelo de gestão implantado; em certa medida, há, inclusive, um contentamento com a presença de um trabalho voltado para metas, para objetivos definidos no interior das escolas.

De todo modo, o que encontramos foram discursos de aceitação e, ao mesmo tempo, de críticas à política. Críticas que, em grande parte, repousam sobre a falta de condições de colocar em prática os próprios direcionamentos da política. Foi possível também colocar em evidência o que outras pesquisas já estão identificando: “o Estado deixa de lado as especificidades de cada contexto escolar, omite o atendimento das necessidades de cada escola e coloca todas numa posição de capacidade para atingir as metas, o que não acontece na realidade” (NÓBREGA, 2016, p. 86).

O que nossa pesquisa conseguiu identificar é que, a despeito das dificuldades e da intensificação do trabalho do gestor, o discurso vai ramificando-se em práticas discursivas e sendo consumido e distribuído de diversas formas. Práticas de gestão buscam a adequação da escola, dos professores e dos estudantes ao atendimento de metas, mesmo que estas não representem, de fato, melhoria da qualidade da educação.

## Referências

AFONSO, A. J. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez, 2005.

AFONSO, A. J. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. *Educação & Sociedade*, ano XXII, no 75, ago. 2001.

AZEVEDO, J. M. L. e GOMES, A. M. Intervenção e Regulação: contribuição ao debate no campo da educação. *Linhas Críticas*, Brasília, v. 15, n. 28, pp. 95-107, jan/jun, 2009.

BALL, Stephen. Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 25, n. 89, pp. 1105-1126, set./dez. 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. Congresso Nacional. *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. Brasília, 1996.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

BROADFOOT, P. Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé: l'État évaluateur. *Revue Française de Pédagogie*, Paris, 2000, nº 130, pp. 43-55.

CASTRO, M. H. G. de. A Consolidação da Política de Avaliação da Educação Básica no Brasil. *Meta: Avaliação*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, pp. 271-296, set./dez. 2009.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? *Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 25, n. 88, pp. 703-725, Especial – out. 2004.

DIAS SOBRINHO, José. *Avaliação da educação superior*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

FREITAS, L. C. de. Os Reformadores Empresariais da Educação: da Desmoralização do Magistério à Destruição do Sistema Público de Educação. *Educação & Sociedade*, v. 33, n. 119, pp. 379-404, 2012.

FAIRCLOUGH, Norman. *Discurso e Mudança Social*. Brasília: Ed. UnB, 2001.

GOHN, Maria da G. *Teorias dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

MALMANN, Vera C. da S. e EYNG, Ana M. Políticas de avaliação da educação básica: limites e possibilidades para a gestão da escola pública. *Anais do VIII Congresso Nacional de Educação (EDUCERE): formação de professores*. Curitiba/PR, Champagnat, 2008.

OLIVEIRA, Marcos Barbosa de A estratégia dos bônus: três pressupostos e uma consequência. *Trabalho, Educação e Saúde*, 7(3): 419-433, nov. 2009/fev. 2010

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação. A avaliação das escolas estaduais e o bônus de desempenho educacional. Nota Técnica. Pernambuco, s/d. <http://www.siepe.educacao.pe.gov.br>. Acesso em 26/04/2012.

PERNAMBUCO, Secretaria de Educação do Estado de. *Programa de Modernização da Gestão Pública: Metas para a Educação*, Recife, PE, 2008.

RAVITCH, D. *Vida e morte do grande sistema educacional americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação*. Porto Alegre: Sulina, 2011.

SANTOS, A. L. F. dos; GOMES, A. M.; MELO, D. B. Escola de Gestores: política de formação em gestão escolar. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 25, n.2, pp. 263-281, mai./ago., 2009.



# Os desafios para o trabalho docente na rede estadual de Pernambuco: as armadilhas da política educacional centrada na avaliação por resultados

*Katharine Ninive Pinto Silva  
Pedro Henrique de Melo Teixeira  
Emanuelle de Souza Barbosa*

## Introdução

Este capítulo tematiza os resultados da pesquisa *Condições de Trabalho Docente e Processo de Implementação do Programa de Educação Integral no Ensino Médio da Rede Estadual de Pernambuco*<sup>21</sup>, da pesquisa *Os significados das inovações tecnológicas na organização do trabalho pedagógico do ensino médio na rede estadual de educação de Pernambuco*<sup>22</sup> e da pesquisa *Ensino Médio Integral/Integrado e/ou em Jornada Ampliada no contexto da Avaliação por Resultados: os desafios para o Trabalho Docente*<sup>23</sup>, desenvolvida no âmbito do Grupo GESTOR – Pesquisa em

---

21 Dissertação de Mestrado em Educação Contemporânea da Universidade Federal de Pernambuco (PPGEduc/UFPE). Defesa realizada em 2017. Autor: Pedro Henrique de Melo Teixeira. Orientadora: Katharine Ninive Pinto Silva.

22 Tese de Doutorado em andamento no PPGEDU/CE/UFPE. Doutoranda: Emanuelle Barbosa. Orientadora: Katharine Silva.

23 Pesquisa Financiada pelo Edital Universal do CNPq, realizada entre 2014 e 2018.

Gestão da Educação e Políticas do Tempo Livre. Este capítulo tem como objetivo geral compreender a relação entre as inovações tecnológicas e a intensificação do trabalho docente na rede estadual de educação de Pernambuco.

Pernambuco tem vivido uma política pública educacional semelhante à que vem sendo produzida nos Estados Unidos desde a implantação do programa educacional *No Child Left Behind*, no governo de George W. Bush. Esse programa baseava os ganhos na educação numa lógica completamente mercadológica que trazia para o ambiente escolar as características de disputa comercial, tão comuns no ambiente de mercado. Assim, a educação passava a ter elementos que prometiam benefícios e ganhos orientando-se por testagens, responsabilização, escolha escolar, lógica de mercado (RAVITCH, 2011) e outros elementos que viriam a transformar o sistema escolar num *lócus* de disputas acirradas entre professores e encurtariam o currículo drasticamente. Freitas (2014) destaca que Obama vem implementando através de um “pacto”

[...] sua base nacional comum conhecida por *common core*. Obama está aproveitando que os Estados não cumpriram a lei de responsabilidade educacional *No Child Left Behind* e forçando-os a aceitar a base nacional comum e utilização dos resultados dos testes como componente da remuneração salarial dos professores (*value-added model*) (FREITAS, 2014, p. 1110).

Em Pernambuco, o Programa de Educação Integral (PEI) também adota um modelo de gestão escolar que tem no gerencialismo, na responsabilização e no currículo baseado nas avaliações externas (FREITAS, 2012; SILVA; SILVA, 2016) o seu tripé de sustentação. Nesse contexto, as Escolas de Referência em Ensino Médio (Erem) surgem como laboratório, onde o Estado tem se esforçado na produção de propaganda sobre a eficiência educacional, mesmo que os dados sobre a real situação da qualidade da educação ainda sejam raros e inconclusos.

A Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco tem implementado uma série de iniciativas comprometidas com a centralização de mecanismos de regulação do trabalho pedagógico, o que intensifica o controle sobre a rotina escolar. Dentre essas iniciativas, destacamos o Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para a Educação (PMGP-ME) (PERNAMBUCO, 2008). Tal programa se apresenta como uma inovação tecnológica a partir de um sistema de monitoramento e de uma série de ações em torno da melhoria dos resultados que trataremos neste capítulo.

A metodologia que utilizamos foi a de análise documental, sobretudo dos documentos relacionados ao PMGP-ME, também houve a aplicação de questionário e entrevistas com docentes e gestores. Os documentos e as entrevistas foram tratados através da análise de conteúdo a partir de Bardin (2002), mais especificamente através da técnica de análise temática ou categorial, que, para esta autora, serve para descobrir os diferentes núcleos de sentido que constituem a comunicação e, posteriormente, realizar o seu reagrupamento em classes ou categorias; o que é feito a partir de operações de desmembramento do texto em unidades.

Como método de exposição, as reflexões teóricas e os dados analisados são apresentados, neste capítulo, e distribuídos em três temáticas: política educacional centrada na avaliação por resultados; inovações tecnológicas e intensificação do trabalho docente em Pernambuco; e trabalho docente no contexto da avaliação por resultados. Em seguida, são apresentadas as conclusões, que dialogam com o objetivo geral do estudo apresentado neste capítulo.

### **A política educacional centrada na avaliação por resultados**

As políticas educacionais centradas na avaliação por resultados vêm adotando, de acordo com Alavarse, Bravo e Machado (2013), procedimentos estatísticos baseados na padronização dos testes a partir da Teoria da Resposta ao Item (TRI), “[...] que permite a comparabilidade de resultados ao longo do tempo e entre séries diferentes, expressos,

geralmente, na Escala Saeb, que varia de 0 a 500 pontos” (p. 18). Essa comparação dos resultados, por sua vez, faz com que algumas redes de ensino adotem “[...] políticas de remuneração diferenciada para profissionais da educação em função dos resultados dos alunos, consolidando um tipo de política chamada de responsabilização e incrementando o debate em torno da avaliação educacional” (ALAVARSE; BRAVO; MACHADO, 2013, p. 18).

Para Young (2011), esse tipo de política educacional vem pressionando o currículo de forma que ele está deixando de ser um currículo em si para tornar-se cada vez mais “[...] uma forma de prestar contas em vez de ser um guia para professores” (p. 613). Amaro (2016) cita estudos que verificam que países como Inglaterra, Estados Unidos, Holanda, França e Itália apresentam resultados que evidenciam que o currículo vem sendo empobrecido em função das políticas educacionais adotadas, que giram em torno da avaliação por resultados.

Por outro lado, Blasis (2013) chama atenção para o fato de que nos deparamos com uma “tendência em comparar os resultados sem se debruçar sobre seus significados (efeito de ranqueamento na leitura dos dados)” (p. 264). De acordo com a autora, esse tipo de política não considera na análise desses dados o fato de que o desempenho dos alunos é fortemente impactado por condições socioeconômicas e fatores intraescolares e extraescolares, tais como:

Fatores extraescolares: – Características do território onde a escola está localizada (condições de infraestrutura; lazer e cultura; acesso a transportes e equipamentos públicos como escolas, hospitais; outros serviços e políticas, atendimento à demanda escolar). – Perfil socioeconômico da população atendida pela escola. – Capital social, cultural, grau de escolaridade das famílias dos alunos. – Acesso e participação dos estudantes e práticas sociais de letramento. – Expectativa dos estudantes em relação à continuidade de seus estudos (BLASIS, 2013, p. 259).

Fatores intraescolares, no plano do sistema: – Garantia de acesso a matrículas no ensino básico. – Oferta de condições objetivas de funcionamento para as escolas (infraestrutura de recursos humanos, de materiais e equipamentos, de tempo para o planejamento e acompanhamento do trabalho pedagógico). – Valorização profissional dos docentes (formação e profissionalização; planos de carreira e salários). – Oferta de apoio técnico às escolas (formação dos profissionais que atuam nas escolas; orientações às escolas no desenvolvimento das intervenções pedagógicas; acompanhamento; interlocução entre técnicos de secretarias de educação e profissionais das escolas) (BLASIS, 2013, p. 260).

Os resultados dos testes podem mascarar uma realidade, indicando o “sucesso” de uma reforma escolar. Mas, de acordo com Apple (2015), esses resultados são insuficientes. Eles, na maioria das vezes, significam que apenas o básico foi garantido. De acordo com Freitas (2014), além de um estreitamento curricular, também são adotadas trilhas de progressão diferenciadas, semelhantes à escola de classificação de desempenho nas avaliações (abaixo do básico, básico, proficiente e avançado). De acordo com o autor, essa classificação “[...] é justificada com fundamento em outra tese liberal: ir além do direito ao básico depende das “aptidões” e do “dom” das pessoas. Depende do esforço e *mérito de cada um* [...] Ao trabalhador, o básico; às elites, a formação ampla” (FREITAS, 2014, p. 1090). Sobre essa questão, o trecho da entrevista abaixo é elucidativo:

A pressão por resultados vai muito de como o professor recebe, assim, pois sempre vem. Ah, não pode ter reprovação, não pode ter isso, mas aí também tem que uma contrapartida de tempo, eu sempre estou fazendo e eu sei que resultados eu posso ou prevejo, mais ou menos que resultados

eu posso garantir, porque se for dar conta de todos os resultados, vai ser aquela velha maquiagem mesmo, você não vai dar conta de todos os resultados (Júlio – Erem<sup>24</sup>).

De acordo com Silva e Silva (2017),

Dois Programas Federais estão diretamente relacionados à ampliação do número de escolas e de matrículas do Programa de Educação Integral (PEI), implementado pelo governo do Estado de Pernambuco nas Escolas de Referência em Ensino Médio (Erem) e nas ETEs, são o Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI) e o Programa Brasil Profissionalizado, ambos compondo o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (p. 242).

Os autores enfatizam a opção presente no PEI no que diz respeito à implementação, por um lado, da Educação Interdimensional e, por outro lado, do planejamento estratégico baseado na Tecnologia Empresarial Odebrecht (TEO), “[...] transformada por Ivaneide Lima (2011) em Tecnologia Empresarial Aplicada (TEAR) à educação” (SILVA e SILVA, 2017, p. 242).

### **Inovações tecnológicas e intensificação do trabalho docente em Pernambuco**

As inovações tecnológicas, de acordo com Harvey (2016), sempre estiveram atreladas aos interesses do capital. Linhart (2007) expõe, detalhadamente, a forma como uma dessas chamadas inovações foi se concretizando, na organização do trabalho, sem que os sindicatos percebessem o quão problemáticas elas seriam para os trabalhadores. De acordo com a autora:

---

24 Todos os entrevistados citados neste texto são da pesquisa financiada pelo Edital Universal CNPq e os nomes foram trocados para garantir a privacidade dos participantes.

Por motivos diversos, as organizações sindicais não queriam envolver-se nas questões de organização e de gestão do trabalho e limitavam-se a contestar a distribuição do valor agregado entre lucros e salários. O patronato tinha, então, as mãos livres para racionalizar constantemente o trabalho, aumentar os ritmos, multiplicar as cadeias de montagem, introduzir o trabalho em equipe e o trabalho noturno. Em suma, o *deal* podia ser resumido nos seguintes termos: os sindicatos obtinham importantes e constantes aumentos de salários com as direções das empresas que, por sua vez, podiam reorganizar permanentemente o processo de trabalho, de modo a extrair ganhos de produtividade capazes de compensar esses aumentos (LINHART, 2007, p. 16).

Ainda de acordo com a autora, os estudos da Sociologia do Trabalho têm identificado que a difusão de novas tecnologias auxiliadas por computador tem modificado a organização do trabalho. Wacquant (2003) enfatiza que essa difusão cria um setor de serviços próprio para fazer o controle da organização do trabalho.

De acordo com o documento do Programa de Modernização da Gestão Pública (PERNAMBUCO, 2008), “[...] não há desenvolvimento econômico sem que seja priorizada fortemente a educação” (p. 3). Neste documento, também há uma ênfase de que é por meio da qualificação dos trabalhadores que se combate o desemprego. Com essa compreensão, o PMGP-ME é lançado, tendo como visão “tornar-se referência nacional em Educação de Qualidade até 2011” (PERNAMBUCO, 2008, p. 9).

Por meio de uma justificativa em torno dos baixos resultados do Estado de Pernambuco no Ideb, em 2005, onde obteve a pior colocação no Ensino Fundamental – séries finais –, o PMGP-ME enfatiza os investimentos na infraestrutura das escolas, bem como em recursos materiais e merenda escolar. De acordo com o documento, “essas ações constituem uma via de mão dupla, onde o Estado fornece as condições mínimas para viabilizar o processo ensino-aprendizado e ao mesmo

tempo cobra resultados” (PERNAMBUCO, 2008, p. 5). Benittes (2014) destaca que o PMGP-ME é um desdobramento dos direcionamentos do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (Pnage), financiado pelo Banco Mundial (Bird).

Neste sentido, o PMGP-ME é apresentado como o meio mais eficaz:

Esse princípio do Programa de Modernização da Gestão Pública é o meio mais eficaz para o Estado alcançar os objetivos desejados, definindo para cada escola metas para serem cumpridas de forma que a unidade evolua em relação a ela mesma. O novo sistema também incentiva os profissionais que vivem o dia-a-dia da escola (diretor, professores, coordenadores e funcionários) para trabalharem de forma agregadora e com mais entusiasmo, uma vez que uma política de incentivos também foi pensada para esses trabalhadores (PERNAMBUCO, 2008, p. 5).

O PMGP-ME conta com a Parceria Público-Privada com o Movimento Brasil Competitivo (MBC) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Gerencial (INDG), estando:

[...] focado na melhoria dos indicadores educacionais do Estado, sobretudo, do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB e do Sistema de Avaliação da Educação de Pernambuco – SAEPE, onde o Governo definiu metas a serem cumpridas, ano a ano, pelos gestores das unidades de ensino e das Gerências Regionais de Educação (GREs) (PERNAMBUCO, 2008, p. 9).

Em função da missão de tornar-se referência na qualidade de educação nacional, as metas do PMGP-ME são superiores às metas estabelecidas pelo Ministério da Educação. Para o Ensino Médio, a meta

estabelecida pelo Ideb para 2021, por exemplo, é de 5,5 (Brasil), 4,5 (Pernambuco, tendo como referência o 2,7 neste nível de ensino alcançado pelo Estado em 2005) e a meta definida pela Secretaria de Educação de Pernambuco é a de 6,0, tendo como referência as metas alcançadas, atualmente, por países desenvolvidos. Dessa forma, por meio da assinatura de um Termo de Compromisso (assinado pela gestão da escola e pela Secretaria de Educação do Estado), todas as unidades de ensino da rede estadual de Pernambuco se comprometem com uma meta de resultado a ser cumprida, de melhoria da escola em relação a ela mesma, ou seja, em relação ao resultado alcançado anteriormente. Tal meta é estabelecida verticalmente, pela Secretaria de Educação do Estado.

O PMGP-ME envolve um sistema de monitoramento das escolas estaduais (composto por uma equipe técnica e por um sistema informatizado) e a avaliação. O monitoramento acontece da seguinte forma em cada escola:

01 (um) técnico educacional habilitado em pedagogia realiza o acompanhamento diário das atividades desenvolvidas no ambiente escolar e realiza intervenções para assegurar que as ações desenvolvidas na unidade estão em conformidade com o Plano de Ação da Escola e com o Termo de Compromisso (PERNAMBUCO, 2008, p. 10).

Em cada GRE (Gerência Regional de Educação):

01 (um) técnico educacional habilitado em pedagogia fica responsável por um conjunto de 10 (dez) escolas. A esse profissional são atribuídas as seguintes tarefas: acompanhamento das ações dos técnicos das unidades; consolidação mensal dos dados de cada uma das escolas; análise e elaboração, em conjunto com a unidade, do plano de intervenção de que as ações programadas estão sendo

executadas em conformidade com o Plano de Ação da Escola e com o Termo de Compromisso (PERNAMBUCO, 2008, p. 10).

#### Na Sege (Secretaria Executiva de Gestão Escolar):

01 (um) técnico educacional habilitado em pedagogia é responsável por acompanhar as ações dos técnicos das GREs. A esse profissional são atribuídas as seguintes tarefas: análise mensal dos resultados consolidados, em cada uma das 17 GREs; acompanhamento e execução do plano de intervenção; averiguação de que as ações programadas estão sendo executadas em conformidade com o Plano de Ação das Escolas e com o Termo de Compromisso (PERNAMBUCO, 2008, p. 10).

Além disso, o Sistema de Monitoramento conta com um Gestor de Monitoramento que realiza as seguintes tarefas:

Coordena as ações de monitoramento na rede de ensino; analisa os resultados por GRE e verifica se as ações programadas estão sendo executadas em conformidade com o Plano de Ação das Escolas e com o Termo de Compromisso da Escola (PERNAMBUCO, 2008, p. 10).

Já a avaliação é composta pelo Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (Saepe), que, a partir da implantação do PMGP-ME, passou a ter a aplicação anual, ao final de cada ano letivo, nas séries finais de cada etapa de ensino (Fundamental – anos iniciais; Fundamental – anos finais; e Ensino Médio), nos mesmos moldes do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

A combinação do Saepe e dos dados do fluxo escolar resultam em um índice próprio: “o IDEPE – Índice de Desenvolvimento da Educação

de Pernambuco –, criado pela própria secretaria de Educação. [...] A diferença entre o IDEPE 2005 e o IDEPE 2008 é a meta para a escola” (PERNAMBUCO, 2008, p. 11).

No âmbito do PMGP-ME, complementam essas ações duas formas de bonificação: o Bônus de Desempenho Educacional (BDE), que utiliza a meta da escola para o cálculo, e a uma gestão bem-sucedida, que envolve questões de infraestrutura, currículo e quadro de pessoal. Destacamos duas das ações em torno do quadro de pessoal:

TECNOLOGIA – A Secretaria criou o Prêmio de Tecnologia a Serviço da Educação. As cinquenta e duas escolas vencedoras ganharam kits contendo televisão, câmera fotográfica, scanner, filmadora e impressora. Todos os professores das unidades também foram contemplados com microcomputadores (PERNAMBUCO, 2008, p. 14).

CORREÇÃO DE FLUXO ESCOLAR – Parceria com o Instituto Ayrton Senna (Se Liga, Acelera e Alfabetizar com Sucesso) e com a Fundação Roberto Marinho (Travessia) para corrigir a distorção entre a idade e a série e acelerar a aprendizagem de estudantes do ensino fundamental e médio com mais de dois anos de repetência (PERNAMBUCO, 2008, p. 14).

A revolução tecnológica possibilitou o aprofundamento da globalização econômica graças à abertura do mercado, facilitando a financeirização da economia. Segundo Casttels (2000), a produção de riquezas deixou de ter uma relação direta com o tempo de trabalho que custa à sua produção e se tornou equivalente ao volume de informação associado ao processo produtivo.

Nesse escopo, surgiram transformações na organização da produção por meio de uma profunda revisão nos princípios que regiam o modelo de regulação capitalista. A partir de meados dos anos de 1970,

a incorporação das tecnologias de informação aos setores produtivos deslocou o capitalismo monopolista vigente para a “economia em rede” (BOLAÑO, 2005). Esse panorama constitui os traços característicos do que se convencionou chamar “sociedade da informação” ou “sociedade do conhecimento”, frequentemente associadas a temas como competitividade, produtividade, empregabilidade, entre outros.

As ações associadas à sociedade da informação são fortemente envolvidas com questões políticas e acordos estabelecidos entre organismos multilaterais. De acordo com Casttels (2005), o projeto da sociedade da informação prevê um intenso processo de ajustamento da política e dos governos em formas de organização mais coerentes com os anseios da nova era tecnológica, baseado nas redes telemáticas. A esse respeito, Duarte (2003, p.13) observa que “a assim chamada sociedade do conhecimento é uma ideologia produzida pelo capitalismo, é um fenômeno no campo da reprodução ideológica do capitalismo”. Nessa perspectiva, a sociedade da informação serve aos interesses do capitalismo, postulando a falsa ideia que do acesso à informação e ao conhecimento dependem a superação das desigualdades sociais.

O conceito de sociedade da informação como construção política e ideológica se desenvolveu no âmbito da globalização neoliberal, contribuindo para legitimar e promover a instauração de um mercado mundial aberto e autorregulado. Nela, o capital-trabalho é substituído por capital-informação e o sucesso das empresas nesse cenário dependerá da redução de gastos e do acréscimo de informações aos produtos (GIN-DRE, 2002). As formas de trabalho daí originadas ampliam as possibilidades de exploração da força de trabalho. Isso é conhecido como capital-parasitário e, no Brasil, ajuda a explicar não só a reforma do Ensino Médio, mas todas as reformas em curso.

Nessa linha de raciocínio, Antunes e Braga (2009) afirmam que a informática representa não apenas uma revolução tecnológica, mas uma revolução organizacional, ao passo que coloca na agenda do dia a necessidade de gerir as informações que são elaboradas durante o processo produtivo, tais como a criação, o acesso e intervenção sobre

informações estratégicas, colocando a informação no lugar de matéria-prima da proclamada sociedade da informação.

Cada vez que são realizadas mudanças no modo de organizar a produção, produz-se também a necessidade de internalizá-las nos sujeitos. Para garantir tal feito, mobiliza-se estratégias ideológicas que desenvolvam no trabalhador o disciplinamento adequado que o faça querer pertencer a sociedade globalizada vendendo sua força de trabalho. Nesse ponto, Alves (2011) nos ajuda a pensar sobre a nova rotinização do trabalho proposta pelo toyotismo:

O processo de precarização do trabalho no capitalismo global atinge a “objetividade” e a “subjetividade” da classe dos trabalhadores assalariados. O eixo central dos dispositivos organizacionais (e institucionais) das inovações organizacionais do novo complexo de reestruturação produtiva é a “captura” da subjetividade do trabalho pela lógica do capital. É a constituição de um novo nexos psicofísico capaz de moldar e direcionar ação e pensamento de operários e empregados em conformidade com a racionalização da produção. (p.11).

O toyotismo requer, portanto, que a inteligência humana seja colocada a serviço do capital, para tanto criou estratégias organizacionais que “capturarem” as iniciativas afetivo-intelectuais e empreguem na produção de mercadorias. Desse modo, são instaurados nexos psicofísicos que correspondem a uma conjunção orgânica entre pensamento e ação (ALVES, 2011). Essa racionalidade está presente no discurso pedagógico que incorpora elementos de nexos psicofísicos estruturantes do modelo toyotista como saber-fazer, saber-comunicar e saber-usar. Nessa ótica, os sujeitos são educados para atuarem de forma competitiva e agirem como gestores de si, instituindo um novo patamar de racionalização do trabalho, profundamente marcado por formas “invisíveis” de monitoramento e controle.

Na educação, esse fenômeno se manifesta também na introdução de inovações tecnológicas nas escolas, na medida em que essa inserção tende a reproduzir as relações reificadas e fetichizadas observadas na sociedade. Ou seja, as tecnologias são introduzidas nas escolas de modo a submeter professores e estudantes à sociedade da informação, ou do conhecimento, gerando um fetichismo dos meios eletrônicos, que oculta as formas de poder ou as reduz a meras observâncias de condições técnicas.

Retomando Duarte (2003), ao descrever as cinco ilusões produzidas pela sociedade do conhecimento, recuperamos a ideia de que o conhecimento, ao contrário do que se promulga, não está ao alcance de todos. Nesses termos, o advento da sociedade do conhecimento não deve ser encarado como um acontecimento que obedece a uma espécie de evolucionismo social. Esta concepção impede que as Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TDIC) sejam enxergadas como construções histórico-sociais contornadas pela ação do capitalismo e articuladas a tramas sociais mais amplas.

Nesse panorama, as contradições de classe são envolvidas por um véu ideológico, uma vez que na sociedade mencionada existe a promessa de desenvolvimento social mediante a apropriação da linguagem tecnológica. Assim, questões como flexibilização salarial, que gera subemprego, por exemplo, são escanteadas e dão lugar ao discurso da empregabilidade. É importante não deixar de observar que o avanço científico-tecnológico contribui rigorosamente com a instauração de novas formas de consumo e produção de necessidades antes não existentes, sustentando uma das bases do capitalismo, a do consumo.

Cada vez que são realizadas mudanças no modo de organizar a produção, produz-se também a necessidade de internalizá-las nos sujeitos. Cada novo modo de produção forja as formas de subjetividade de que necessita, produzindo sentidos que exercem forte apelo sobre os sujeitos. Nessa direção, para Castels (2005), a relação capital-trabalho é deslocada da esfera coletiva para a individual; o trabalhador individualmente é convocado a obter aprendizagem permanente, ao longo da vida. É a lógica do aprender a aprender.

As “pedagogias do aprender a aprender” supervalorizam a aprendizagem individual em detrimento da aprendizagem resultante da transmissão de conhecimento por alguém (DUARTE, 2003). Nessa esteira, importa mais ao estudante desenvolver metodologias e estratégias para a construção do conhecimento do que efetivamente se apropriar do conhecimento científico existente. O abandono da teoria em nome dessas práticas expressa-se nas relações cotidianas do mundo do trabalho.

Em Pernambuco, vivenciamos essa política por meio do Sistema de Informações da Educação de Pernambuco (Siepe)<sup>25</sup> e seus mecanismos cada vez mais aprimorados de monitoramento, como o Diário de Classe Móvel<sup>26</sup>, que através do desenvolvimento de uma base tecnológica tem pulverizado cada vez mais o controle sobre o trabalho docente, e, conseqüentemente, a rotina escolar.

O Siepe é um sistema informatizado, regulamentado pela Portaria SE nº 4636, de 05 de julho de 2011, cujo propósito é facilitar o acesso a informações da rotina escolar, viabilizando o refinamento das estratégias de monitoramento das instituições escolares e dos sujeitos que a integram. Entendemos que o sistema é mais um tentáculo da lógica gerencialista que invade o ambiente escolar ancorando-se na ideia, tão bem formulada pelo sistema toyotista, que a incorporação de um perfil técnico de gestão mediado por uma base tecnológica é capaz de garantir maior eficiência e aprimorar resultados, inclusive no setor educacional.

Nesse contexto, as TDIC são representantes de uma lógica reguladora condizente aos padrões do modo industrial de produção. “[...] nesse caso, a função é governar a prática do educador, gerando técnicas disciplinares e dependência da ferramenta” (BUENO, 2013, p. 180). Diante do exposto, indicamos que este artigo tem como objetivo geral compreender a relação entre as inovações tecnológicas e a intensificação

---

25 <<http://www.siepe.educacao.pe.gov.br>>.

26 *Siepe Diário de Classe Móvel*, um aplicativo desenvolvido para condensar todas as informações do Siepe no celular, inclusive permite que seja registrada a frequência (alunos e professores), apontamentos diários (notas, aulas-conteúdos etc.), mesmo sem estar *online*.

do trabalho docente na rede estadual de educação de Pernambuco. A reforma gerencial realizada pelo Estado intensificou consideravelmente as jornadas de trabalho docente, sobretudo, após a instalação de uma base tecnológica que expande a rotina de trabalho ao mesmo tempo em que viabiliza formas de monitoramento permanente.

Nessa esteira, o Siepe surge como um sistema informatizado capaz de viabilizar o detalhamento de informações, em tempo real, das instituições escolares. Conforme explicitado por Andrade (2014), o funcionamento da plataforma requer que professores e gestores insiram dados frequentemente e utilizem a ferramenta para obter informações que orientem o trabalho desenvolvido nas escolas. É importante pontuar que plataformas desse tipo são caracterizadas por um acentuado componente instrumental, de modo que ajudam a introjetar em seus usuários ideologias que são incorporadas naturalmente. Assim, cria nexos que atuam diretamente sobre instâncias intelectuais, afetivas e motoras tendo em vista a melhor adequação dos sujeitos escolares aos dispositivos organizacionais. Isto é, essas ferramentas utilizam estratégias organizacionais que modelam comportamentos e crenças concentrando o foco do utilizador nos aspectos apresentados pelo programa e silenciando situações não enquadradas no raio de interesse dos desenvolvedores das plataformas.

Diante do exposto, vivencia-se o alinhamento das políticas educacionais aos ditames fixados pelo atual desenvolvimento do modelo capitalista, na sua fase toyotista. Nesse sentido, Alves (2011) chama atenção para o fato de que o Sistema Toyota de Produção demanda o emprego da inteligência, da fantasia e da iniciativa do trabalhador no interior de uma nova rotinização do trabalho. O autor indica que a acumulação flexível impressa pelo modelo toyotista inaugurou “um novo nexos psicofísico ou a ‘captura’ da subjetividade do trabalho pela lógica do capital adequada ao novo modelo produtivo” (ALVES, 2011, p. 18).

Linhart (2007) reitera que a atual aposta na automação dos setores produtivos demanda o estabelecimento de outras relações sociais e, conseqüentemente, outras relações de trabalho. Estas transformações estão muito bem condensadas no modelo japonês, que possui como

características marcantes a transparência, a interatividade, a comunicabilidade, a descentralização das decisões, a mobilidade, entre outros aspectos. Essas características foram, e são, em grande medida, materializados no desenvolvimento de uma base tecnológica que possibilitou uma maior flexibilização do capital e, junto com ela, a flexibilidade da força de trabalho, aliando de forma violenta redes informacionais e métodos gerenciais.

No entanto, de acordo com Apple (2015), no caso das escolas:

[...] mesmo que os diretores das escolas pareçam ter mais poder local nestas escolas, supostamente descentralizadas por causa da fixação de políticas neoconservadoras, os direitos destas “estão cada vez mais forçados a uma posição em que eles têm de demonstrar o desempenho ao longo de currículos centralmente prescritos em um contexto em que tenham um controle cada vez menor” (Whitty; Power; Halpin, 1998, p. 63; Gewirtz, 2002). Devido à intensificação que eu mencionei antes, tanto os diretores quanto os professores passam por cargas de trabalho consideravelmente mais onerosas e exigências sempre crescentes para a *accountability*, uma agenda interminável de reuniões, e, em muitos casos, uma escassez crescente de recursos, tanto físico quanto emocionais (Whitty; Power; Halpin, 1998, pp. 67-68; Gillborn; Youdell, 2000; Ravitch, 2010) (APPLE, 2015, p. 622-623).

Dessa forma, mesmo quando aparentemente as inovações contribuem para uma distribuição do poder entre os trabalhadores, a sobrecarga delas decorrente onera o trabalhador de tal forma que estas inovações mais se justificam pelos interesses do capital do que, de fato, pelos objetivos declarados. O que de fato acontece é um amplo investimento na execução de tarefas e prestação de contas de metas estabelecidas verticalmente, das quais dependem remunerações, bonificações ou simplesmente reconhecimento profissional, alimentando um sistema de responsabilização por resultados.

## Trabalho docente no contexto da avaliação por resultados

Um dos efeitos das políticas educacionais baseadas nos resultados, que Alvarase, Bravo e Machado (2013) chamam atenção, é o fato de que as pressões externas subtraem a autonomia profissional dos professores para desenvolver um trabalho mais profundo com os alunos. Isso porque há uma crença de que esses resultados são portadores da “última palavra”. Além disso, Darling-Hammond e Ascher (2006) chamam atenção para o fato de que essas avaliações pressionam também pela adoção de métodos (neotecnicistas) que restringem as práticas escolares, fazendo com que os alunos aprendam menos.

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

Com as opções de monitoramento baseadas na adição de tecnologia, temos uma situação caracterizada como:

[...] o universo da autonomia controlada. A liberdade na organização do trabalho é paga por uma obrigação a respeitar normas e por uma vigilância permanente quanto aos resultados, à realização dos objetivos, aos desempenhos realizados. Cada agente participa de um centro de custo e de benefício cujos resultados podem ser medidos em tempo real. A liberdade de ir e vir esconde um controle à distância. [...]. Quando transportamos nosso escritório conosco, tornamo-nos livres para trabalhar 24 horas durante 24 horas! (GAULEJAC, 2007, p. 119 apud MESKO, SILVA E PIOLLI, 2016, p. 159).

Nesse contexto, Apple (2015) chama atenção para como essas reformas educacionais estão operando como modernização conservadora, inclusive com uma falsa “[...] alegação neoliberal de que a mão invisível do mercado irá inexoravelmente levar a melhores escolas” (p. 615). Na verdade, de acordo com o autor, o “mercado” funciona como uma metáfora para esforço e mérito, o que o faria menos sujeito a interferências políticas e burocráticas. Mesmo que seus efeitos positivos ainda não tenham sido verdadeiramente provados e os efeitos negativos já sejam sentidos na organização do trabalho a partir do gerencialismo.

Para considerarmos esses efeitos no trabalho do docente que atua no Programa de Educação Integral de Pernambuco (PEI), recorreremos à aplicação de um questionário elaborado por Dal Rosso (2008), com docentes que atuam em Erem, de forma a comparar com os resultados obtidos pelo autor em sua pesquisa, especialmente os resultados referentes ao serviço público e privado, no Distrito Federal. Tal questionário objetiva verificar o nível de intensificação do trabalho e consideramos importante levar em conta, no caso dos docentes em Erem, a problemática da dedicação em tempo integral numa mesma escola que esses professores estão comprometidos, por contrato, por meio da adição ao salário de uma gratificação.

Buscamos aplicar um questionário após a entrevista semiestruturada com os professores que se voluntariassem a responder seis questões a respeito dos elementos de intensificação para o serviço público, levantados por Dal Rosso (2008) em sua pesquisa.

Num universo de dezessete participantes, nove optaram por responder nosso questionário após a entrevista, os outros alegaram ter de voltar à sala de aula, uma vez que nossas entrevistas foram, preferencialmente, realizadas no horário de intervalo das aulas e eles, em respeito ao toque para a aula, finalizaram a entrevista sem responder ao questionário.

Dal Rosso (2008) apresentou o estudo sobre a intensificação do trabalho levando em consideração os instrumentos que promovem esse tipo de intensificação. O autor aponta em sua pesquisa como instrumentos de intensificação o alongamento das jornadas; o acúmulo de

atividades; a polivalência; a versatilidade e a flexibilidade; o ritmo e a velocidade; e a gestão por resultados. Desta forma, se compararmos os dados de Dal Rosso para o serviço público e privado no Distrito Federal com os dados colhidos nas Escolas de Referência visitadas em nossa pesquisa, temos, como demonstrado no quadro abaixo:

Quadro 1 – Resposta ao questionário sobre intensificação do trabalho

Pergunta	Resultados da nossa pesquisa	Resultados da pesquisa de Dal Rosso (2008)	
	EREMs (AM)* (RP)**	Serviço público (RP)	Escolas Privadas (RP)
1. Comparando com a época em que começou a trabalhar, você avalia que seu trabalho hoje é mais intenso, menos intenso, igual	88,89%	44%	60,0%
2. Hoje você trabalha mais horas ou menos horas do que quando começou a trabalhar?	66,67%	34%	53,3%
3.O seu trabalho reúne atividades que antes eram exercidas por mais de uma pessoa?	77,78%	52%	23,7%
4.A empresa exige de você polivalência, versatilidade e flexibilidade?	100%	50%	66,7%
5. O ritmo e a velocidade do seu trabalho hoje são maiores do que anteriormente?	88,89%	61%	53,3%
6.A administração da empresa cobra mais resultados do trabalho hoje do que anteriormente?	100%	62,1%	53,3%

Fonte: TEIXEIRA (2017)

\* Agreste Meridional.

\*\* Respostas positivas.

O alongamento de jornada é uma característica do Programa de Educação Integral de Pernambuco. A educação integral, tal qual pensada em sua função de formação integral, é substituída no programa supracitado por uma dupla jornada de trabalho dos professores, aumentando a carga de horas-aulas que estes têm de ministrar, inclusive ultrapassando a quantidade de horas-aulas definida por lei, conforme trecho de entrevista abaixo destacado:

Em relação à jornada ampliada alguns professores, principalmente os efetivos, eles passam todos os dias na escola como é semi-integral; eles têm folga na segunda e na sexta à tarde, mas, o resto da semana, eles estão aqui, e a ampliação da Jornada pra eles ocasionou também uma ampliação de aulas. Tem professor, por exemplo, que dá 30 aulas, ou seja, ele vai ter dois turnos, se você fizer a conta assim. Se ele trabalha oito aulas, aí uma aula que é da quarta-feira eles fazem reuniões, essas coisas assim. Geralmente, aqui tem aula terça e quinta então têm as 5 aulas da manhã e terça e quinta aí o professor trabalha 6 aulas, aí tem a aula da reunião e fica com uma aula pra fazer tudo isso, preparar aula, registro em caderneta, pois ampliou a jornada e ampliou o trabalho do professor, também não foi simplesmente não contrataram mais professores, basicamente os mesmos professores com mais aulas (Júlio - Erem).

Apple (2015), ao analisar como esse processo se dá nos Estados Unidos, conclui que:

Mais tempo e energia são gastos para manter ou melhorar uma imagem pública de uma “boa escola” e menos tempo e energia na substância pedagógica e curricular. Ao mesmo tempo, os professores parecem estar enfrentando não maior autonomia e profissionalismo, mas a intensificação

do trabalho, situação esta em que há sempre muito mais para fazer e, muitas vezes, menos recursos financeiros, materiais, humanos e emocionais para fazê-lo (Apple, 1988; 2000, p. 113-136; Gewirtz, 2002; Venezuela, 2005) (APPLE, 2015, p. 620).

Segundo essa conceituação em Dal Rosso (2008), intensifica-se o trabalho por alongamento de jornada porque há o “[...] acúmulo de tarefas e outros mecanismos, tais como o domínio de tecnologias recentes que aumentam os ritmos ou exigem atividades suplementares” (p. 109), como a Caderneta Virtual no Siepe, que tem de ser preenchida, muitas vezes sem acesso à internet nas escolas, trazendo esta tarefa para o horário não remunerado e de descanso dos profissionais. O trecho da entrevista abaixo problematiza essa questão:

Eu avalio que ainda está regular. Porque assim, por exemplo, a internet, não tem acesso. Tem vezes que só tá com acesso na secretaria, aí tem vezes que tá na direção. Os professores pagam por fora a internet, já pra não acumular trabalho, aí junta um grupo de professores e paga. E tem coisas assim, as salas são muito quentes, aí isso dificulta a aprendizagem também. Então, a gente deveria ter ar-condicionado pra ajudar, principalmente nessa época que a temperatura está muito alta. E o material didático a gente sabe que a escola pública, tem cuidado, mas sempre estão danificando, se danifica. E atualmente, eu não se é pela crise que o Brasil está passando, o governo fica difícil de estar mandando recursos pra escola (Luíza – Erem).

Dal Rosso (2008) tinha identificado uma maior intensificação entre os profissionais da educação do setor privado, sobretudo, quando considerado o alongamento da jornada de trabalho. Para o autor, é considerado um indicador de intensificação, quando o resultado é superior a 50% das

respostas. No entanto, na nossa pesquisa, identificamos entre os docentes das Escolas de Referência uma alta percepção de intensificação do trabalho considerando o mesmo critério. Vale salientar que o ensino privado pesquisado, no Distrito Federal, apresenta alongamento de jornada a partir da inserção, na década de 1990, de elementos empresariais na educação, com respaldo internacional de grandes agências financeiras e de desenvolvimento que apregoavam a restrição da presença do estado nos setores sociais, de acordo com Dal Rosso (2008). No entanto, autores como Freitas (2012) e Silva e Silva (2016) demonstram a entrada dessa perspectiva gerencialista no setor público, tanto a nível federal quanto a nível dos demais entes federados. E a rede estadual de Pernambuco é uma das referências nacionais de adoção dessas políticas.

Também deixa um pouco a desejar porque ampliasse, melhorasse em certos aspectos e em outros permanece na mesma. Com essa carga horária ampliada, a gente fica mais tempo na escola, mas como a gente acaba pegando mais turmas, no meu caso tenho todas as turmas, então acaba sobrecarregando, você fica muito atarefado, muita coisa. Você fica com pouco tempo de você querer preparar algo diferente, de você ir em busca de algo diferente, a gente tenta fazer na medida do possível, mas complica (Felipe – Erem).

Outro instrumento de intensificação descrito por Dal Rosso (2008), que também recebeu esse indicador de intensidade, é o aumento do ritmo e da velocidade do trabalho. Esse número pode ser justificado, segundo apontado na pesquisa no Distrito Federal, pelo fato de que o aumento de ritmo e velocidade é uma característica própria do trabalho nos dias atuais e “estão generalizadas pelo mundo do trabalho, tão seculares são os esforços dos administradores e de pesquisadores das ciências de administração para introduzi-los como parte inseparável do trabalho cotidiano” (DAL ROSSO, 2008, p. 114). Na nossa pesquisa, apenas um entrevistado declarou não sentir aumento do ritmo e velocidade no trabalho,

o que pode indicar exatamente o que Dal Rosso (2008) registra em sua pesquisa, que para alguns trabalhadores o ritmo e a velocidade no trabalho podem ser iguais hoje comparado a antes. Para os trabalhadores do ensino público, na pesquisa no Distrito Federal, 47% dos trabalhadores responderam sentir o aumento do ritmo e velocidade no trabalho. O que, nos parâmetros estabelecidos, não coloca o ensino público como intensificado nesse item, isto, por sua vez, difere bastante dos trabalhadores das Escolas de Referência que tomamos como amostra na nossa pesquisa.

Para o instrumento de intensificação de acúmulo de atividades, nossa pesquisa apontou que 77,78% dos professores declararam que realizam atividades que antes eram exercidas por mais de uma pessoa. A pesquisa de Dal Rosso (2008) apresenta números de 55% para o serviço público, o que indica intensificação, ainda que menor que os números da nossa pesquisa, voltada para os docentes de Erem. No caso das Escolas de Referência, o acúmulo de atividades se dá pela precarização, uma vez que atividades como as de porteiro, por exemplo, ou de auxiliar de disciplina têm muitas vezes de ser exercidas pelos próprios professores, levando em conta que essas atividades desconhecem contratações nas últimas administrações. Entendemos que há uma tendência de substituição desses cargos pelo fenômeno da polivalência, tendência esta apontada tanto na pesquisa de Dal Rosso quanto no nosso trabalho, além de ser um fenômeno já bastante presente na vida dos trabalhadores.

Eu acho que o professor passou a trabalhar muito mais, é sobrecarregado com a questão da cobrança, sem dar boas condições de trabalho pra ele. Ampliou só a questão do tempo, do trabalho, das atividades (Neide - Erem).

Dentre os instrumentos de intensificação do trabalho, temos o da polivalência, que significa que o trabalhador passa a “atuar em diversas frentes ao mesmo tempo, o que conduz a uma certeza de plena ocupação em trabalho produtivo” (DAL ROSSO, 2008, p. 122). Todos os entrevistados das Escolas de Referência se reconheceram neste indicador,

esclarecendo que são cobrados para serem polivalentes, como exemplificado no seguinte trecho: “A escola é recheada de projetos e aulas diversificadas, o tempo é pouco para fazer um planejamento melhor” (Maria Soares – Erem).

Na pesquisa realizada por Dal Rosso (2008), essa dimensão da polivalência não foi tão significativa para identificar intensificação no serviço público do Distrito Federal. Interpretamos essa diferença em relação aos nossos resultados, que apontam intensificação, como sendo decorrentes de: a) uma tendência de reformas empresariais empreendidas pelo Programa de Educação Integral de Pernambuco na educação de Pernambuco; b) uma necessidade de polivalência por se tratar de um ambiente naturalmente precarizado, onde diversas funções devem ser exercidas pelos professores, na ausência de profissionais que realizem estas atividades. Os docentes das Escolas de Referência também indicam uma maior intensificação atualmente em relação ao tempo em que iniciaram na docência.

Consideramos que o fato do Programa de Educação Integral de Pernambuco ter organizado uma parte da rede de ensino para funcionar como Escolas de Referência em Ensino Médio, atuando por meio de uma determinada perspectiva de educação integral e organizadas para funcionar em tempo integral, trouxe para o trabalho docente um grande peso e responsabilidade nesse processo que pode ter interferido nos resultados sobre intensificação que obtivemos ao replicarmos o questionário elaborado por Dal Rosso (2008).

## Conclusão

O Programa de Educação Integral de Pernambuco é permeado por uma organização do trabalho a partir do gerencialismo, implantado através do PGMP-ME, com preocupações em torno da melhoria dos indicadores de qualidade e da posição da rede estadual de Pernambuco no ranking do Ideb. Para tanto, o PMGP-ME busca garantir o monitoramento e a avaliação de forma a criar uma responsabilização das escolas

e dos professores, trabalhando com metas e bonificações decorrentes dos resultados dos alunos nas avaliações em larga escala: “[...] o bom resultado do desempenho do aluno, ele vem favorecer porque a gente recebe uma gratificação, chama-se bônus. Se a escola tirar 100%, então a gente recebe uma gratificação” (Joana – Erem). Esse tipo de controle do trabalho se dá como uma inovação tecnológica voltada para uma perspectiva de redução de “custos” própria de uma política alinhada com os pressupostos neoliberais.

Neste contexto, o currículo e o trabalho docente são pressionados pelas metas e pelo reducionismo provocado por elas, que geram um estreitamento curricular, por um lado, e uma intensificação do trabalho docente, por outro. Além disso, as condições de trabalho não são satisfatórias em muitas das unidades de educação integral, gerando também um fenômeno de trabalho precarizado.

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

## Referências bibliográficas

ALAVARSE, Ocimar M., BRAVO, Maria Helena, MACHADO, Cristiane. Avaliações Externas e Qualidade na Educação Básica: articulações e tendências. *Est. Aval, Educ.*, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 12-31, jan./abr., 2013.

ALVES, G. *Trabalho e Subjetividade: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório*. São Paulo: Boitempo, 2011.

AMARO, Ivan. As políticas de avaliação em larga escala e trabalho docente: dos discursos eficientistas aos caminhos contra regulatórios. In: *RIAEE – Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, v. 11, n. 4, p. 1960-1978, 2016.

ANDRADE, M. A. C. de. *A implementação do sistema de informações da educação de Pernambuco e sua aplicação para a melhoria da gestão escolar*. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) Faculdade de Educação. Universidade Federal de Juiz de Fora, 2014.

ANTUNES, R.; BRAGA, R. (Org.). *Infoproletários: degradação real do trabalho virtual*. São Paulo: Boitempo, 2009.

APPLE, Michael W. Produzindo diferença: neoliberalismo, neoconservadorismo e a política de reforma educacional. In: *Linhas Críticas*, Brasília, DF, n. 46, p. 606-644, set/dez, 2015.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo* (L. Antero Reto & A. Pinheiro, trads.). Lisboa: Edições 70. (Trabalho original publicado em 1977), 2002.

BLASIS, Eloísa de. Avaliações em larga escala: contribuições para a melhoria da qualidade na educação. In: *Cadernos Cenpec*, 2013.

BOLAÑO, C. Impactos Sociais e Econômicos das Tecnologias da Informação e da Comunicação. In: JAMBEIRO, O.; BRITTOS, V.; BENEVENUTO JR, Á. *Comunicação, Hegemonia e Contra Hegemonia*. Salvador, Edufba 2005.

CASTELLS, M. *Sociedade em Rede, Do Conhecimento à Ação Política*. Belém, Imprensa Nacional / Casa da Moeda, 2005.

DAL ROSSO, S. 1946 – *Mais trabalho!* a intensificação do labor na sociedade contemporânea / Sadi Dal Rosso. – São Paulo: Boitempo, 2008.

DARLING-HAMMOND, Linda e ASCHER, Carol. Construindo Sistemas de Controle em Escolas Urbanas. In: *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 17, n. 35, set/dez, 2006.

DUARTE, N. *Sociedade do Conhecimento ou Sociedade das Ilusões: polêmicas do nosso tempo*. Campinas: Autores Associados, 2003.

DUTRA, P. F. V. et al. *Educação Integral no Estado de Pernambuco: uma realidade no ensino médio*. 2013.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. In: *Educ. Soc.*, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1085-1114, out-dez, 2014.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da Educação: Da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr.-jun. 2012.

GINDRE, G. *Comunicação nas Sociedades de Crise*. São Paulo: IEditora, 2002.

HARVEY, David. *17 contradições e o fim do capitalismo*. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

LINHART. D. *A Desmedida do Capital*. São Paulo: Boitempo, 2007.

MESKO, Andressa de Souza Rodrigues; SILVA, Arnaldo Valentim, PIOLLI, Evaldo. A agenda educacional dos reformadores empresariais

paulistas e seus efeitos no trabalho docente. In: *Políticas Educacionais*, Santa Maria, v. 9, n. 2, p. 156-170, 2016.

PERNAMBUCO. *Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas da Educação*. Secretaria de Educação, 2008.

RAVITCH, D. *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. 318 p.

SILVA, Katharine Ninive Pinto e SILVA, Jamerson Antonio de Almeida da. Trabalho docente e educação integrada nas escolas estaduais de Pernambuco. *Educar em Revista*. Curitiba, v. 33, n. 65, p. 237-247, jul./set, 2017.

SILVA, J. A. A.; SILVA, K. N. P. Política de avaliação e programa de educação integral no ensino médio da rede estadual de Pernambuco: os limites da centralidade da avaliação nas políticas educacionais. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, Ahead of Print, v. 11, n. 3, set./dez. 2016.

TEIXEIRA, Pedro Henrique de Melo. Condições de Trabalho Docente e Processo de Implementação do Programa de Educação Integral no Ensino Médio da Rede Estadual de Pernambuco. *Dissertação de Mestrado*, Programa de Pós-Graduação em Educação Contemporânea da Universidade Federal de Pernambuco, Orientadora: Katharine Ninive Pinto Silva, Caruaru, 2017.

WACQUANT, Loic. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: F. Bastos, 2001, Revan, 2003.

YOUNG, Michael F. D. O futuro da educação em uma sociedade do conhecimento: o argumento radical em defesa de um currículo centrado em disciplinas. In: *Revista Brasileira de Educação*, v. 16, n. 48, set/dez, 2011.



# Reformas no Ensino Médio pernambucano e as “modernizações-restauradoras” na rotina do trabalho docente

*Jamerson Antonio de Almeida da Silva*

*John Mateus Barbosa*

*Valéria Lima Andrioni Benittes*

## Introdução

Este texto apresenta resultados das seguintes pesquisas: *A política de ensino médio no estado de Pernambuco: um protótipo de gestão da educação em tempo integral*<sup>27</sup>; *A Educação (em tempo) integral em escolas do Ensino Médio de Pernambuco: as particularidades e contradições da ampliação da jornada nas EREMs e ETEs*<sup>28</sup> e a pesquisa *Jovens e Educação Integral no Ensino Médio: analisando programas em implementação no estado*

---

27 Para acesso (BENITTES, 2014): <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/11301>>.

28 Pesquisa em andamento, desde 2016, no âmbito da Pós-Graduação (Doutorado) em Educação da UFPE (PPGEdu) pelo doutorando John Mateus Barbosa, sob orientação do Professor Dr. Jamerson Antônio Almeida da Silva. Tem por objetivo compreender como se estrutura a hegemonia do modelo de rotina de trabalho dos professores a partir das reformas realizadas na política do Ensino Médio integral em Pernambuco. Recebe financiamento do Programa de Demanda Social (DS) da fundação CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior).

de Pernambuco, a partir do novo ordenamento legal do Estado brasileiro<sup>29</sup>, desenvolvida no âmbito do Grupo GESTOR – Pesquisa em Gestão da Educação e Políticas do Tempo Livre.

Desde os anos 1990, modelos “inovadores” de gestão têm sido adotados como forma de enfrentamento da chamada “crise educacional” do/no Ensino Médio<sup>30</sup>. No plano internacional, mais especificamente nos EUA, a busca por novos modelos de gestão educacional, para os problemas de evasão, repetência, queda nos índices educacionais etc, colaborou para legitimar uma nova utopia ideológica na educação: o *modelo corporativo-escolar*. Este pode ser caracterizado, de acordo com Foster (2013), por um lado, pela *padronização da rotina escolar e controle do trabalho docente* (registros, planejamento, horário, orientações pedagógicas, avaliação, enfim) e, por outro, pela *recompensa por eficiência e resultados*. Essas características do modelo corporativo-escolar vêm encampando programas e agendas políticas, principalmente, pelos *lobbystas* neoliberais da educação e defensores do modelo da Escola Charter<sup>31</sup>. No caso pernambucano, o modelo corporativo-escolar parece ter influenciado o curso da reforma do Ensino Médio. Marcando esta política, também, por rupturas e inovações que deram particulares configurações à sua materialização.

---

29 Pesquisa desenvolvida entre 2012 e 2015, financiada pelo Edital de Ciências Humanas do CNPq.

30 Segundo o documento intitulado *O enfrentamento da exclusão escolar no Brasil* (UNICEF, 2014), dos 3,8 milhões de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos de idade (faixa etária em idade escolar), mais de 1,7 milhão corresponde aos jovens com idade entre 14 e 17 anos (faixa etária escolar do ensino médio). Quanto à questão do atraso educacional, também é deste nível de ensino os piores índices do país. Entre os estudantes de 15-17 anos, a incidência chega a 56%, ou seja, 4.830.512 estudantes, segundo o documento.

31 As escolas Charter e suas variações, a exemplo dos pioneiros no Chile na década de 70 e EUA nas décadas de 80, “são financiadas com recursos públicos embora sejam geridas privativamente, não mais dirigidas pelos distritos escolares, mas ainda tecnicamente consideradas como escolas públicas, constituíram o que veio a tornar-se uma aproximação mais sutil à privatização, surgindo nos anos 1980” (FOSTER, op. cit., p. 96).

Nos governos Jarbas/Mendonça (2003-2006), a criação dos Centros de Ensino Experimental (CEE), por meio do Programa Procentro (Decreto nº 26.307/2004), teve como carro-chefe a estratégia de *concessão de gestão* de vinte escolas públicas da rede estadual ao Instituto de Corresponsabilidade Educacional (ICE). As linhas mestras que orientavam os processos de seleção, contratação, qualificação, avaliação e remuneração dos professores estavam balizadas na Tecnologia Empresarial Socioeducacional (Tese), uma variante dos conceitos da Tecnologia Empresarial Odebrecht (TEO). Uma das características centrais da Tese é o recrutamento de habilidades de cunho atitudinais e psicoemocionais que envolvam os professores, integralmente, com a cultura empresarial das metas/resultados na rotina de trabalho. Dito de outra forma: vestir a “camisa da escola”. Essa nova morfologia do trabalho docente foi denominada de Pedagogia da Presença.

Já nos governos Campos (2007-2010/2011-2014) e Câmara (2015-2018) temos, como marco inicial das reformas, o cancelamento do *Convênio de Cooperação Técnica e Financeira nº 21/2003*, que firmava a parceria do governo com o ICE na gestão por concessão. Nesse quadro, a nova aposta do governo pernambucano teve como fios condutores dois reparos institucionais. Foram eles, o Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para a Educação (PMGP-ME), que foi regulamentado pelo Decreto nº 29.289, de 07 de junho de 2006; e o Programa de Educação Integral (PEI), que foi regulamentado pela Lei Complementar nº 125, de 10 de julho de 2008, e que criou as Escolas de Referência em Ensino Médio. O PMGP-ME se propunha a melhorar a qualidade da educação estadual por meio da consolidação de uma “gestão focada em resultados” (PERNAMBUCO, 2007). Já o PEI foi apresentado à sociedade como responsável por executar a política de Ensino Médio no estado de Pernambuco, mediante a consolidação do “modelo de educação integral” (PERNAMBUCO, 2008).

Para arrematar essas duas estratégias reformistas, outras iniciativas foram relevantes, tais como: a criação do Sistema de Avaliação

Educacional de Pernambuco (Saepe)<sup>32</sup> e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (Idepe)<sup>33</sup> –versões similares ao Saeb e Ideb do governo federal –, também do Bônus de Desempenho Educacional (BDE)<sup>34</sup> e, posteriormente, do Adicional de Eficiência Gerencial (AEG)<sup>35</sup>, incentivos financeiros destinados a professores e gestores, respectivamente, que atinjam as metas propostas, entre outras coisas.

Cabe ressaltar que estas iniciativas reforçaram, sobretudo, dois movimentos na educação local e nacional. O primeiro se refere à ênfase dada pelo governo federal à contribuição da educação integral como alternativa para melhoria da educação pública ofertada na Educação Básica. (SILVA; SILVA, 2012). O segundo, ao movimento de reestruturação da gestão da educação pública, que se iniciou no Brasil a partir dos anos 90, no bojo da introdução das políticas neoliberais de redução dos custos educacionais no país. (FONSECA, 2009).

Com esse movimento, surgiram vários dispositivos jurídico-institucionais que redimensionaram a administração da educação nacional, entre eles: a introdução das políticas de responsabilização (*accountability*), dos modelos de gestão toyotistas, das avaliações de larga escala e dos índices de qualidade. No interior desse processo, o governo do Estado de Pernambuco definiu os eixos centrais do programa de modernização da educação estadual, o PMGP-ME.

Pensando estas questões, elaboramos o seguinte questionamento: como se deu o processo hegemônico que estrutura a rotina do trabalho docente no Ensino Médio de Pernambuco, a partir da articulação do modelo de gestão gerencial e da educação integral? Para responder a

---

32 <<http://www.siepe.educacao.pe.gov.br/WebModuleSme/itemMenuPaginaConteudoUsuarioAction.do?actionType=mostrar&idPaginaltemMenuConteudo=5912>>.

33 <<http://www.siepe.educacao.pe.gov.br/WebModuleSme/itemMenuPaginaConteudoUsuarioAction.do?actionType=mostrar&idPaginaltemMenuConteudo=5911>>.

34 <<http://www.siepe.educacao.pe.gov.br/WebModuleSme/itemMenuPaginaConteudoUsuarioAction.do?actionType=mostrar&idPaginaltemMenuConteudo=5913>>.

35 <<http://www.educacao.pe.gov.br/portal/upload/galeria/12289/LEI%20N%C2%BA%2015.973,%20DE%2023%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202016.pdf>>.

esse questionamento, traçamos como objetivo desse estudo: compreender como se dá o processo de estruturação hegemônica de um modelo de gestão da rotina do trabalho docente, identificando os nexos e contradições entre o PMGP-ME e o PEI.

Como procedimentos metodológicos, realizamos a análise documental dos documentos oficiais do governo<sup>36</sup>, publicações de grupos empresariais e fundações vinculadas<sup>37</sup> e de produção acadêmica<sup>38</sup>. Todo o material selecionado está associado às experiências do Ensino Médio integral pernambucano e abordam questões referentes ao modelo de gestão empregado.

Orientamo-nos pelas reflexões de Antônio Gramsci nos *Cadernos do Cárcere*, mais especificamente nos *Cadernos 12, 13 e 15*, nos quais o autor italiano trata da intrínseca relação entre o processo de hegemonia, seus intelectuais “orgânicos” e as relações com o aparelho do Estado. No C 12, Gramsci formula que a hegemonia é um exercício de “direção e domínio” na luta de classe, que delinea a relevância do “momento cultural e pedagógico”, e um conjunto de complexas mediações. Essas funções, mormente, são encampadas pelos representantes (ou funcionários) políticos e ideológicos das classes que dominam: os “intelectuais orgânicos” (GRAMSCI, 2006). Desta forma, “consenso e coerção”, “direção e domínio”, “sociedade civil + sociedade política”, dentre outras, expressariam para Gramsci a natureza dúplice do Estado integral ou orgânico. Ainda sobre a hegemonia, Gramsci, no C 13, abre um parêntese

---

36 O Documento Base do PMGP-ME (PERNAMBUCO, 2007), que define a estratégia da Secretaria de Educação para a implantação da reforma administrativa; a Lei Complementar nº 125, que cria o Programa de Educação Integral e dá outras providências (PERNAMBUCO, 2008); a Proposta Curricular para o Ensino Médio Integral, que estabelece os referenciais teóricos e metodológicos para o Ensino Médio integral (PERNAMBUCO, 2010).

37 *Uma Nova Escola para a Juventude Brasileira Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral - Modelo de Gestão* (MAGALHÃES, s/d) e *Modelo de Escola Charter: a experiência de Pernambuco* (DIAS E GUEDES, 2010), ambos citados nas referências.

38 Dissertações em âmbito de mestrado profissional: Henry Júnior (2011) em UFPE; Souza (2014), Santos (2015) Dutra (2013), Beltrão (2014) e Andrade (2014), na UFJF.

indispensável para o entendimento da noção “orgânica” ou “integral” do Estado. Ele pontua que a dialética de “unidade-distinção” entre “sociedade política” e “sociedade civil”, portanto, entre força e consenso, é dinâmica e contraditória. Nesse sentido, não pode estar descartada a possibilidade de existência de mecanismos coercitivos oriundos da sociedade civil e instrumentos de produção do consentimento na sociedade política. Isso conduz a constatação, nas palavras de Bianchi (2008), que “[...] os espaços institucionais de exercício das funções de direção e dominação não são exclusivos” (p. 197-198).

Partindo do arcabouço teórico gramsciano, defenderemos nas seções a seguir que, embora as estratégias utilizadas para reformar o Ensino Médio em Pernambuco tenham sido distintas, as reformas implantadas possuem similitudes que podem revelar a hegemonia de um paradigma de gestão da rotina do trabalho docente, que se restaura através de modernizações. Assim, num primeiro momento, demonstraremos que a contradição fundamental dessa hegemonia é a inversão da prioridade dos fins pelos meios, ou seja, deslocam-se as finalidades educacionais (formação humana em suas múltiplas dimensões) para testagem (em larga escala) de rotinas escolares padronizadas em metas de desempenho e monitoradas por sistemas informacionais de controle dos resultados. Em seguida, discutiremos a relevância, os tipos e as características centrais das funções (sociedade civil e sociedade política) que cumprem os *intelectuais orgânicos* dessa hegemonia. Por fim, pontuaremos como o processo concomitante de implementação do PMGP-ME e do PEI possibilitou ao Governo do Estado de Pernambuco consolidar sua política de Ensino Médio como um Modelo de Gestão do Ensino Médio em Tempo Integral. Isto é, um *Protótipo*<sup>39</sup> a ser publicizado e disseminado em âmbito local e nacional como tendência educacional.

---

39 Essa definição se refere a um modelo de gestão para o Ensino Médio integral em desenvolvimento em Pernambuco. Nela, fazemos uma alusão à aproximação identificada entre esta política educativa e a tendência representada pelo *Protótipo Curricular* proposto pela Unesco/MEC para o Ensino Médio no Brasil. Para um aprofundamento sobre a tendência dos protótipos, ver Regattieri e Castro (2013).

## Crise do capital, toyotismo e rotina do trabalho docente

Segundo Mészáros (2011), vivemos na atualidade um período histórico no qual o modo de produção e de reprodução social capitalista não conseguem manter os seus padrões ascendentes de acumulação de capital. Sendo assim, tornou-se necessário, para manutenção desse sistema, a implementação de mudanças institucionais estratégicas – “fundamentalmente reformistas” – que constroem e determinam o caráter e a abrangência do setor social e educacional no interior dos estados nacionais.

Seguindo esse pressuposto, compreendemos que os direcionamentos da administração da educação pública no Brasil contemporâneo estão dialeticamente articulados com a processualidade histórica da recente crise do capitalismo e com a reestruturação econômica, política, social e ideológica dela decorrente. Segundo Frigotto (2010), esse processo de reestruturação educacional se fundamenta em um “[...] discurso ideológico que envolve as teses da ‘valorização humana do trabalhador’, a defesa ardorosa da educação básica que possibilita a formação do cidadão e de um trabalhador polivalente, participativo, flexível”. O autor nos lembra ainda que essa questão trouxe, estritamente relacionada com ela, a investida de novos atores orgânicos, os *homens de negócio*, que buscam efetivar essa “nova qualificação” para que isso lhes possibilite “[...] efetivar a reconvenção tecnológica que os torne competitivos no embate da concorrência intercapitalista” (p. 151-164).

Outra questão relevante desse processo, de acordo com Bruno (2009), seria o fato de que esses organismos transnacionais, ao se consolidarem como centros de poder, começaram a operar difusamente no interior dos estados buscando abrir espaço para as suas demandas por meio da reestruturação da administração das organizações sociais. O aspecto mais visível desse processo seria a atuação das grandes empresas que “[...] buscam legitimar-se através do mecenato cultural e artístico, além de diferentes formas de intervenção nas áreas sociais, seja através de Organizações Não Governamentais (ONGs), seja através do sistema de parcerias com Estado Central” (p. 28).

Nesse quadro, o toyotismo<sup>40</sup> passou a ser a ideologia orgânica que conduziu a introdução de inovações na administração pública dos estados, buscando mediar a captura da subjetividade dos trabalhadores (ALVES, 2007). Pinto (2010) esclarece que as características de organização do trabalho nas organizações com orientações toyotistas possibilitam um maior uso das instalações e do consumo da força de trabalho, elevando com rapidez o que até então era inatingível, sem, no entanto, aumentar o número de trabalhadores. Para o autor, esse tipo de organização flexível intensifica o controle patronal sobre os trabalhadores nos locais de trabalho, desenvolvendo a chamada “gestão pelos olhos” ou “gerência por estresse”.

Nesse contexto, três fatores explicariam a hegemonia do modelo de gestão gerencial na educação: (1) “estagnação econômica nas economias capitalistas desenvolvidas”; (2) aprofundamento da financeirização; (3) “a rápida concentração (e monopolização) de capital em uma escala global”, obrigando as grandes corporações que dominam a economia mundial atual a “procurar novos mercados para investimento, fora de suas áreas tradicionais de atuação, levando à aquisição e privatização de elementos-chave da administração do Estado” (FOSTER, 2013, p. 85).

A confluência desses fatores possibilitou a emergência do movimento de reação da utopia corporativo-escolar de caráter gerencial com as seguintes pautas: (1) a função do estado é criar e investir nas condições para uma execução altamente padronizada do professor (métodos e técnicas de ensino e supervisão/avaliação devem ser pensadas por especialistas fornecidos também pelo estado); (2) os professores devem ser avaliados/mensurados pelo grau de eficiência e eficácia com que conseguem *cumprir os programas de ensino*; (3) *a estruturação da rotina na escola deve ser orientada pela organização planificada por etapas e tipo de tarefa distintos (ensino-série)*; (4) os professores que se mostram

---

40 Alves (2007) explica que o toyotismo corresponde à “[...] amplitude de valores e regras de gestão da produção e de manipulação do trabalho vivo que sustentam uma série de inovações organizacionais, inovações tecnológicas e inovações sócio-metabólicas”, que teve origem nas indústrias produtoras de automóveis da Toyota no Japão. (p. 156).

capazes de cumprir as tarefas previamente estabelecidas merecem o recebimentos de incentivos, já os que se mostram ineficientes e ineficazes devem ser demitidos.

Veremos nas próximas seções como as pautas mencionadas acima foram sendo construída hegemonicamente no território pernambucano, pondo em destaque suas particularidades e contradições dentro da forma histórica do Ensino Médio estadual.

### **Reformas modernizadoras em Pernambuco: o PMGP-ME e o PEI em foco**

Buscando captar o *modelo de gestão* do Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para a Educação, bem como a *concepção de educação integral* que norteia o Programa de Educação Integral (PEI), para desvelarmos os nexos e as contradições entre a proposta de educação integral e o modelo de gestão, analisamos em interação dialética:

a) O documento base do PMGP-ME, que define a estratégia da Secretaria de Educação para a implantação da reforma administrativa (PERNAMBUCO, 2007);

b) A Lei Complementar nº 125, que cria o Programa de Educação Integral e dá outras providências (PERNAMBUCO, 2008);

c) Proposta Curricular para o Ensino Médio Integral, que estabelece os referenciais teóricos e metodológicos para o Ensino Médio integral (PERNAMBUCO, 2010).

Inicialmente, investigamos cada documento de forma isolada, marcando os aspectos definidores mais significativos quanto à *concepção de educação integral* e o *modelo de gestão* da política em foco. Em seguida, vinculamos esses aspectos para facilitar a identificação dos nexos e das contradições entre a concepção de educação integral e o modelo de gestão do PEI e do PMGP-ME. Após esses procedimentos, sentimos a necessidade de recorrermos a outras fontes documentais, a exemplo do Currículo Integrado para o Ensino Médio (REGATTIERI; CASTRO, 2013) e do Programa de Modernização da Gestão e do Planejamento

do Estado de Pernambuco (Pnage-PE) (PERNAMBUCO, 2002), para finalizarmos a análise. Como resultado das análises, apontamos primeiramente que, no que se refere à promessa de *modernização* do modelo de gestão, o PMGP-ME e PEI atuaram em muitas frentes. Entre elas, a consolidação do modelo gerencial toyotista de gestão do trabalho docente, como exemplificado nas citações abaixo:

#### PMGP-ME:

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 o direito de aprender e de evoluir (PERNAMBUCO, 2007, p. 03, grifos nossos).

#### PEI:

II – sistematizar e difundir inovações pedagógicas e gerenciais;

III – difundir o modelo de educação integral no Estado, com foco na interiorização das ações do governo e na adequação da capacitação de mão de obra, conforme a vocação econômica da região; [...]

VI – consolidar o modelo de gestão para resultados nas Escolas de Referência em Ensino Médio do Estado, com o *aprimoramento dos instrumentos gerenciais de planejamento, acompanhamento e avaliação* (PERNAMBUCO, 2008, p. 01, grifos nossos).

A escolha desse modelo de modernização nos dois programas nos levou a buscar entender a origem da agenda que colocava como prioridade o modelo de gestão gerencial do PMGP-ME e do PEI, para além do divulgado pelo governo estadual. Por este motivo, procuramos mais dados sobre o PMGP-ME, no Portal da Secretaria de Administração de Pernambuco, o que nos possibilitou perceber que o Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para a Educação é um programa derivado dos direcionamentos do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (Pnage), financiado pelo Banco Mundial (Bird) (PERNAMBUCO, 2002).

Compreendemos após a análise que os componentes “reestruturação organizacional” e “tecnologias de gestão” do Pnage foram incorporados no gerencialismo proposto no PMGP-ME e no PEI. O que, por sua vez, colaborou para induzir ao redimensionamento da força de trabalho dos docentes pernambucanos, como podemos observar no trecho do PMGP-ME abaixo:

O novo sistema também incentiva os profissionais que vivem o dia-a-dia da escola (diretor, professores, coordenadores e funcionários) para trabalharem de forma agregadora e com mais entusiasmo, uma vez que uma política de incentivos também foi pensada para esses trabalhadores (PERNAMBUCO, 2007, p. 5).

Colocamos em destaque ainda que o PMGP-ME e o PEI, ao priorizarem a mensuração do êxito das práticas educacionais e minimizarem a formação humana, *deformam* os objetivos educacionais básicos (direitos sociais), transferindo para as escolas a lógica da competição das organizações privadas (serviços). Uma vez que coloca como um dos objetivos educacionais do Ensino Médio pernambucano o resultado das avaliações externas (meios – no PMGP-ME), propondo que a formação dos estudantes (fins – no PEI) seja reorganizada, pelos docentes e

gestores, para atender, prioritariamente, a essas avaliações. No interior desse debate, Etzioni (1974) afirma que a questão fundamental é que os processos das organizações não podem ser os senhores dos objetivos destas, já que o papel real dos *meios e processos* é serem utilizados para que as organizações atinjam *seus fins*.

Etzioni (1974) ainda acrescenta que, não menos importante, é perceber que a mensuração do êxito de uma organização, cujo rendimento não é material (por exemplo, as escolas), torna-se extremamente difícil, pois só se pode medir a competência de duas organizações se estas produzirem o mesmo produto por menor custo, o que claramente não se aplica aos objetivos das organizações educacionais, pois estas, de fato, não produzem produtos e nem oferecem serviços, mas formação humana. De acordo com Frigotto (2010), essas modificações nos processos educacionais são relacionadas ao confronto das necessidades da reprodução do capital, no momento de transição do regime de acumulação e do modo de regulamentação social, com as necessidades humanas, que coexistem numa mesma totalidade. No caso brasileiro, em especial, o autor enfatiza que esse embate revela as necessidades dos homens de negócio quanto à qualificação dos futuros trabalhadores, diante das demandas da nova base técnica-científica de natureza digital-molecular.

Vale assinalar, neste ponto, que a Proposta Curricular para o Ensino Médio Integral em Pernambuco (Pcemi) foi lançada no ano de 2010, tendo por base a perspectiva de constituir-se como um instrumento norteador da prática docente nas escolas de Ensino Médio em regime escolar de tempo integral:

Esta Nova Proposta Curricular buscou uma aproximação cada vez maior entre as diretrizes curriculares legais nacionais e estaduais, os conhecimentos que os educandos trazem e os conhecimentos acadêmicos, mediados pelo professor em sala de aula. [...] [tendo] como objetivos: \* Contribuir, orientar os sistemas de ensino, na formação e atuação dos professores. \* Servir como referencial à

avaliação de desempenho dos alunos. \* Disponibilizar uma base curricular que sirva de referência à formação educacional dos estudantes, como vistas a contribuir para responder aos desafios da educação do Estado (PERNAMBUCO, 2010, p. 7).

Porém, neste documento, o governo pernambucano apresenta uma perspectiva própria de educação, trazendo a sua concepção de “Educação Integral” – a Educação Interdimensional – como dimensão estruturante da gestão e do currículo desenvolvido para o Ensino Médio, como podemos ver no trecho do Pcemi a seguir:

Mudanças foram implantadas nas Escolas de Referência e Técnicas e hoje representam o seu diferencial em relação ao conteúdo, método e gestão do processo educativo do jovem de ensino médio. Tais mudanças fundamentam-se na proposta de Educação interdimensional, de autoria do Professor Antônio Carlos Gomes da Costa - MODUS FACIENDI - que contempla ações educativas sistemáticas voltadas para as quatro dimensões do ser humano: racionalidade, afetividade, corporeidade e espiritualidade (PERNAMBUCO, 2010, p. 12).

A análise da Proposta Curricular para o Ensino Médio Integral (Pcemi) mostra-nos que a *concepção de educação integral* no PEI engloba as seguintes categorias constitutivas, a saber: (1) Educação Interdimensional; (2) Protagonismo Juvenil; (3) Cultura da Trabalhabilidade. Percebemos que, na análise dessas três dimensões, a concepção de educação integral proposta no PEI não vislumbra, na perspectiva que trata Frigotto, Ciavatta e Ramos (2012), como possibilidades “[...] a mais para os estudantes na construção de seus projetos de vida, socialmente determinados, possibilitados por uma formação ampla e integral” (p. 36). Nela, de fato, é priorizada a ampliação da jornada escolar (escolas em tempo

integral), tendo por horizonte a consolidação da vivência de um modelo curricular híbrido, voltado para o desenvolvimento das competências racionais, afetivas, corporais e espirituais dos educandos.

É importante também salientar, que a Pcemi não explicita em seus pressupostos a *questão da organização do tempo*, ocupando-se apenas em dizer que a *formação integral* “[...] requer uma convivência intercomplementar, solidária e sinérgica entre educadores, familiares, escolares e comunitários” (PERNAMBUCO, 2010, p. 13). Quanto a esse aspecto, poderíamos dizer que a concepção de educação integral do PEI se aproxima do movimento de *ampliação/flexibilização* do espaço educativo, que se delinea por meio de práticas educativas que buscam articular um conjunto de atores sociais, para garantir o desenvolvimento integral das crianças e adolescentes em espaços fora da escola, como nos explicam Silva e Silva (2012).

Além disso, o governo estadual, no processo de implementação do PEI nas escolas, pontuou que:

Formar o cidadão integral pressupõe a oferta de educação de qualidade cujo maior foco é assegurar que os alunos tenham condições de fazer uma “leitura crítica da vida” que os leve, por si mesmos, a usar o conhecimento como instrumento de aprendizagem ao seu alcance de forma útil e significativa, oferecendo uma ‘educação interdimensional, cujo educador – mais do que um simples transmissor ou aplicador de conhecimentos elaborados em outros contextos – deve ser constantemente convocado e incentivado a produzir conhecimento através da constante conceituação de sua prática, aprendendo e ensinando a pensar a vida e a viver o pensamento (Prof. Antônio Carlos Gomes da Costa) (PERNAMBUCO, 2010, p. 11).

Ou seja, os docentes passariam a ter suas funções também redefinidas em conjunto com a reforma curricular proposta pelo PEI e, sendo

assim, a inclusão da Educação Interdimensional nos currículos das escolas pernambucanas pressionaria os docentes a adotarem:

[...] uma pedagogia ativa, aberta para a cidade ou para o bairro, seja na zona urbana ou rural. Os professores devem parar de pensar que dar o conteúdo é cerne da profissão. Ensinar, hoje deveria consistir em conceber, encaixar e regular situações de aprendizagens, seguindo os princípios pedagógicos ativos construtivistas (PERNAMBUCO, 2010, p. 19).

Notamos, portanto, que a concepção de educação integral do PEI se harmoniza com a ênfase dada à pedagogia ativa e com as pedagogias do *aprender a aprender*, oriundas do Pragmatismo liberal inspirado nas ideias de John Dewey. Tal proposição segue a tendência das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio e do Protótipo Curricular da Unesco, as quais veiculam uma concepção pedagógica de que as aprendizagens que o indivíduo realiza por si mesmo são muito mais importantes do que os conhecimentos que foram elaborados por outras pessoas (DUARTE, 2011). Diante dessa condição, analisamos que a Pcredi de Pernambuco tende a relativizar a importância do conhecimento humano socialmente produzido como um dos elementos que contribuem para que os estudantes se desenvolvam como sujeitos históricos capazes de recriar as condições sociais em que se encontram qualitativamente.

### **PMGP-ME: um protótipo de gestão da educação em tempo integral**

Apontamos ainda neste estudo é que a Política de Ensino Médio de Pernambuco está alicerçada em uma *contradictio in adjeto* (contradição nos próprios termos).<sup>41</sup> Tal conclusão leva em conta, fundamentalmente,

41 Este tipo de contradição se caracteriza pela adição de contrários. Karl Marx faz uso desse termo no livro *O Capital*. István Mészáros também utiliza esse conceito para desenvolver análises em suas obras.

dois aspectos. O primeiro diz respeito ao fato dos objetivos do PEI, de reforço da finalidades educacionais, mesmo sendo contrários aos do PMGP-ME, de foco nas avaliações, permanecerem juntos, ou seja, integrados numa mesma política. E o segundo trata da percepção de que essas contradições não se configuram como *antagônicas*, haja vista que os objetivos do PMGP-ME e do PEI se baseiam em interesses comuns que não destroem a sua unidade, mas, sim, reforçam o desenvolvimento desta política como tendência nos projetos neoliberais de formação dos jovens no Brasil contemporâneo.

Afirmamos, ainda, que, a despeito da aparência superficial de caráter inconciliável entre os objetivos do PMGP-ME e do PEI, em sua essência, esses objetivos representam momentos do movimento dialético que possibilitam a constituição desta política de Ensino Médio como algo diverso e não anunciado: um *Protótipo de Gestão da Educação em Tempo Integral*.

A definição desta política como um protótipo justifica-se devido às características particulares de sua constituição, que foram sendo identificadas ao longo do estudo, como poderemos ver a seguir:

- a. Uma política financiada por organismos multilaterais com vistas a se constituir em um modelo de gestão educacional que deve favorecer as condições necessárias à disseminação da proposta de “modernização” administrativa em âmbito nacional (PERNAMBUCO, 2002).
- b. Uma aglutinação de programas que possibilita um arranjo institucional do governo de Pernambuco, afim de consolidar na administração pública o modelo de gestão gerencial nas políticas voltadas para o Ensino Médio integral (SILVA; SILVA, 2014).
- c. Uma adaptação de transferência de tecnologia de gestão e de formação da iniciativa privada para o setor público, elaborada para, posteriormente, expandir-se para toda rede estadual de ensino (HENRY, 2012).

- d. A proposição de uma “nova escola” para o Ensino Médio – Escola de Referência (Erem) – fundamentada na política pública como modelo específico para essa etapa da Educação Básica (DUTRA, 2013).
- e. Base para um plano estratégico de desenvolvimento a longo prazo: o Pernambuco 2035. Uma vez que o modelo de gestão por resultados e a proposta de educação integral de Pernambuco se tornaram eixos da preparação para uma “visão de um futuro muito melhor”, na retórica eleitoral do então governador, o sr. Eduardo Campos (PERNAMBUCO, 2013).

Tais características nos permitem o entendimento de que há uma especificidade no modelo de gestão do Ensino Médio em Pernambuco, se configurando como um Protótipo de Gestão da Educação em Tempo Integral. Bem como, que o fenômeno investigado também define a totalidade das condições históricas da educação nacional ao se caracterizar como uma das *tendências das políticas de Ensino Médio* do período.

### **“Intelectuais-empresariais” e as funções jurídico-administrativas das organizações privadas**

Estamos chamando de intelectual do tipo empresarial as organizações e grupos no âmbito da sociedade civil que cumprem a função de intelectuais orgânicos na condição de representantes “diretos” do modelo gerencial-toyotista em tela. São elas: o Instituto de Corresponsabilidade Social pela Educação (ICE) e a Holding Itaú-Unibanco S. A. Vale o destaque que ambas são organizações vinculadas ao setor empresarial. Para analisar os nexos orgânicos de cada uma destas organizações com a hegemonia de gestão da rotina do trabalho docente em tela, selecionamos duas publicações, uma de cada organização específica, que expressam estes vínculos de classe.

O documento produzido pelo Instituto de Corresponsabilidade Social pela Educação (ICE) é intitulado *Uma Nova Escola para a Juventude*

*Brasileira Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral – Modelo de Gestão (Tese)* e está assinado por Antônio Marco Magalhães, presidente do ICE e da Phillips na América Latina. Trata-se de uma publicação com características de orientações técnicas e operacionais direcionadas justamente à “racionalização” da organização da rotina de trabalho na escola. Apesar de não constar o ano da publicação, acredita-se que date dos anos de 2003/2004, tendo sido orientador dos processos iniciais de capacitação e formação dos gestores para atuarem nos Centros de Ensino Experimental do Procentro. É apresentado logo nas primeiras páginas que o material é propriedade do Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE), patrocinado pela Avina (outro grupo empresarial) e elaborado a partir dos conceitos da Tecnologia Empresarial Odebrecht (TEO). O documento é apresentado pelo consultor Jairo Machado, sistematizado por Ivaneide Pereira de Lima e contou com a colaboração da professora Thereza Paes Barreto (primeira diretora do Centro de Ensino Experimental Ginásio Pernambucano). Todos estes representantes estão vinculados ao movimento corporativo-empresarial e às fundações privadas associadas ao campo da educação.

Em seu conteúdo, encontramos a concentração de um conjunto de pressupostos e ações em torno da gestão e organização da rotina escolar, no formato passo a passo, sistematizado como uma variante da Tecnologia Empresarial Odebrecht (TEO) para ser materializado no ambiente escolar. Além da seção da *Introdução*, assinada pelo autor, o manual, que soma sessenta páginas, estrutura-se em torno de três módulos: I) *Princípios e conceitos aplicados à escola do ensino médio*; II) *Macroplanejamento*; III) *Operacionalização* (MAGALHÃES, s/d).

Já o documento *Modelo de Escola Charter: a experiência de Pernambuco* traz uma leitura produzida pela Fundação Itaú Social sobre as “estratégias e ações” que orientam o cotidiano de escolas que foram alvos de reformas na linha do modelo Charter ou corporativo-escolar. O texto tem como autoras principais Patricia Mota Guedes e Maria Carolina Nogueira Dias, pesquisadoras e consultadoras educacionais da Fundação Itaú Social. Em suas oitenta páginas, apresentam-se resultados de duas

pesquisas de campo: a) uma que diz respeito à Reforma educacional de Nova York e sua aplicabilidade no Brasil; b) outra que trata especificamente das Escolas Charter no Brasil, focando na experiência de Pernambuco, que é nosso principal interesse. O conjunto do texto está estruturado em três partes, sendo o foco central a análise da experiência pernambucana.

Similar aos objetivos administrativos-pedagógicos da publicação anterior, o intuito desta, segundo seu conteúdo interno, é analisar experiências exitosas e sistematizá-las com vistas à sua adaptação em outros contextos. Considerando o que costuma ser indicado como excelência em gestão educacional pela racionalidade corporativa-empresarial, não nos surpreende que o principal foco destas publicações sejam a identificação de mecanismos e estratégias de “[...] acompanhamento constante das atividades docentes, aliado a um programa de formação continuada de professores voltado para a melhoria da prática em sala de aula, e consequentemente dos resultados de aprendizado dos alunos” (DIAS; GUEDES, 2010, p. 72). Isso implica, na prática, “priorizar rotinas de trabalho que tenham mais a ver com o aprendizado em sala de aula e menos com exigências burocráticas ou administrativas” (ibidem).

Na seara das disputas hegemônicas, os estudos encomendados pelas fundações empresariais cumprem função primordial para fins de legitimação, a posteriori, de uma política já em curso, como é o caso da publicação do Itaú Social. Apresentar a experiência como exitosa “cientificamente”, sem problematização científica dos pressupostos deste “êxito”, e sistematizar, passo a passo, aquilo que seria o “caminho das pedras” para o êxito costuma ser o roteiro destas publicações salvo exceções.

Apesar das distintas funções que cumpre cada um dos dois documentos analisados (uma de orientação e outra de divulgação/propaganda), em comum os dois documentos atuam no sentido de tornarem consenso o *ethos* ideológico em torno da *Pedagogia da Presença*, já aludida no início deste texto. Esta ideologia pedagógica representa a incorporação da racionalidade da empresa toyotista, sistematizada a partir de uma adequação das exigências de trabalho nas empresas Odebrecht

na rotina do trabalho docente. A formulação de natureza empresarial funciona como uma mediação ideológica que escamoteia os *conteúdos manipulatórios* (ALVES, 2011) do projeto educacional privatista e seus indispensáveis mecanismos, instrumentos e estratégias de hegemonia denominados de *valores-fetiche* (ibidem).

A pedagogia da presença é anunciada nos textos pouquíssimas vezes e de maneira sutil, mas com certa centralidade na proposta. No documento da Fundação Itaú, é afirmado que ela “significa o compromisso do professor com o aprendizado de todos os seus alunos” (DIAS E GUEDES, 2010, p. 44). Em outro trecho, temos a seguinte afirmação: “Nós trabalhamos [sobre] o que fazer e como falar com cada aluno. Precisamos estar à disposição para assistir o aluno a qualquer momento. Em *qualquer canto, a gente está educando*” (ibidem, grifos nossos). Já no manual do ICE apresenta-se a seguinte definição: “[...] *um educador que dedica ao seu liderado/educando, tempo, presença, experiência e exemplo*” (MAGALHÃES, s/d, p. 46, grifos nossos).

Como pode ser observado, esse ideário sugere um novo “tipo” de rotina de trabalho que revela a necessidade de novos nexos psicofísicos relevantes ao modelo gerencial-toyotista. A saber: o “engajamento integral com os resultados”, a “desespecialização da docência” e “despolitição do trabalho pedagógico”.

O engajamento integral com os resultados representa o trabalhador-professor difuso: disposto a superar limites físicos, espaciais ou de tempo, ou seja, apaga-se as linhas espaço-temporais divisórias entre trabalho e não trabalho. Nos documentos, esse nexo é construído a partir de valores-fetiches que atuam nos campos moral e psicoafetivo. As categorias centrais são liderança, autodeterminação e responsabilidade social.

A desespecialização da docência diz respeito ao caráter de fluidez profissional que é exigido nas novas rotinas de trabalho flexível. Estas são resultado das novas tecnologias informacionais aplicadas à rotina escolar, que, nos centros de ensino experimental, visavam a aproximar o professor (produtor) da avaliação da sociedade (consumidor) acerca do produto (resultados). Essa fluidez exigida se estrutura em dois

aspectos: 1) polivalência de suas funções; 2) ênfase em habilidades de caráter atitudinais e comportamentais (saber-ser) ao invés de teóricas/técnicas (saber).

Por último, a despolitização do trabalho pedagógico pode ser entendida como uma incidência da noção de trabalhador flexibilizado na educação. Diz respeito às novas exigências de contrato postas pelo trabalho toyotista visando à desregulamentação das conquistas jurídicas e políticas profissionais. Essa estratégia produz um tipo de regulação do trabalho docente pautada em contratos precários e informais, com remunerações sujeitas a todo tipo de negociação corporativa de modo que o resultado é um profissional mais dócil, refém das mudanças e de fácil regulação. Nos documentos, esse ideário ideológico é construído a partir de duas frentes: 1) desconstrução política-ideológica do professor sindicalizado; 2) formulação de novas formas de “negociações trabalhistas” individual-corporativas dentro das instituições.

Outro aspecto fundamental é que, além de atuarem pedagogicamente na construção do consenso em torno no modelo, os setores da sociedade civil aqui analisados também foram responsáveis por funções ditas de sociedade política. O ICE, por exemplo, atuou fortemente na construção de novos arranjos jurídico-administrativos nas instâncias governamentais. São exemplos: o Decreto nº 26.307/ 2004, que criou o Procentro, justificado na legislação das parcerias público-privadas de Pernambuco (Lei nº 11.079/2004); e a Lei nº 12.588/ 2004, que criou a Unidade de Coordenação do Programa de Desenvolvimento de Centros de Ensino Experimental (UCP/CEE), órgão técnico interno à Secretaria de Educação, dotado de autonomia administrativa e financeira na gestão da política dos Centros de Ensino Experimental, para ficar em dois exemplos.

As mudanças que se seguiram, operadas no curso da política nos governos após Jarbas (2003-2006), reconfiguraram não apenas a relação público-privado, mas introduziram novas relações entre sociedade política e sociedade civil, que demandaram a necessidade de outros tipos e funções intelectuais que garantissem a reprodução ampliada do modelo

de rotina de trabalho docente no âmbito da escola. São estas novas relações e os novos tipos de intelectuais produzidos neste cenário que discutiremos a seguir.

### **“Intelectuais-governamentais” e as funções pedagógicas da sociedade política**

No governo de Eduardo Campos (2007-2010/2011-2014), a ruptura do convênio que institucionalizava a parceria público-privada e o programa de modernização da gestão não representaram uma cisão com o *ethos* toyotista, que orienta a gestão gerencial, como podemos observar nas pesquisas de Morais (2013) e Santiago (2014). Antes, esse processo sinalizou sua restauração. Essa operação, contraditória e histórica, só pode ser materializada segundo tipos específicos de *modernizações* que, além de restauradoras, também assumem um caráter de “modificações moleculares”. No C 15, Gramsci chama atenção para aquelas mudanças que “[...] modificam progressivamente a composição anterior das forças e, assim, se tornam matriz de novas modificações” (2007, p. 11). Exemplo disso é a institucionalização, em forma de legislação estadual e política pública, das estratégias de avaliação em larga escala (Idepe e Saepe) e bonificação (BDE e AEG) oriundas da gestão das corporações empresariais que aconteciam apenas como “normas contratuais”, de convênio, acordos de compromisso etc.

Essa reengenharia na arquitetura da administração pública alterou também as relações anteriores entre os intelectuais orgânicos e suas funções na hegemonia do modelo toyotista de gestão da rotina do trabalho docente. A incorporação do *ethos* empresarial na superestrutura jurídico-administrativa do Estado demandou um novo tipo de intelectual em que o nexo orgânico parece ter se deslocado da dimensão “formuladora” jurídico-administrativa da política para os aspectos técnico-instrumentais do modelo. Outra novidade é a atuação, aparentemente autônoma e independente, destes intelectuais em relação aos setores empresariais. Isso fornece à produção intelectual destes uma

aparência de imparcialidade ideológica, que se camufla nas formulações técnico-científicas de seus resultados. No C 12, Gramsci (2006) irá postular que a relação entre os intelectuais e a direção que conformam determinadas relações sociais é sempre “mediatizada”. Inclusive, a função de intelectual, seja na sociedade civil seja na sociedade política, não é definida pela posição institucional, mas pela função “orgânica” que este cumpre no processo hegemônico. São “prepostos” do grupo dominante.

Nesse sentido, encontramos dois tipos de intelectuais do tipo *governamental*, que, à despeito de sua autonomia em relação aos setores empresariais, podem ser considerados como funcionários indiretos do modelo hegemônico de gestão da rotina pelo tipo de função de realizam.

No primeiro grupo, podemos afirmar que os tipos possuem funções no âmbito político-ideológico da hegemonia do modelo de gestão em debate. São quadros que realizam sua atividade intelectual, aparentemente, desvinculados de aplicações imediatas da administração pública, apesar de se ligarem a ela pelo nexos orgânico (ideológico) de suas posições científicas.

A dissertação de mestrado de Henry Júnior (2011) intitulada *Ginásio Pernambucano e o Procentro: os desafios para transformar um projeto piloto em política de rede* pode ser incluída neste grupo. Esta analisou as possibilidades e obstáculos de replicagem do CEEGP por meio de uma metodologia de cunho *positivista*, formulando hipóteses e fazendo a “testagem” destas. Ela parte da defesa política do modelo de organização escolar do CEE, avaliando-o como “experiência de sucesso” e “[...] exitoso processo de replicação desse modelo para outras 12 escolas da rede estadual” (p. 22). Defende, na *Introdução*, que sejam objetos de investigação de estudos, no campo da gestão pública, os diagnósticos sobre a caracterização e as possibilidades de universalização das experiências exitosas. Também na *Introdução*, o autor adianta que não pretende entrar em “questões teleológicas” que problematizem as “finalidades da educação”, sua “natureza”, seus “interesses políticos-ideológicos” etc, sendo “evitados” no trabalho (p. 24).

Por fim, chega à conclusão que a replicagem está condicionada ao atendimento de certas condições, já testadas, para que outros CEEGP possam existir. A saber: financiamento adequado, sistema de avaliação de desempenho (metas), tecnologia de gestão (gerencial), recursos humanos, inovações pedagógicas e outros. Ao fazer a testagem das hipóteses, chegou à conclusão de que a difusão do CEEGP, mantendo todas as suas características iniciais, só seria possível por meio da racionalidade da gestão e organização administrativa que o gerou, ou seja, conforme a inspiração gerencial-toyotista que orientava o Procentro, logo, exigia a atuação direta de setores privados como gestores devido a cultura institucional “burocrática” do setor público.

Nesse escopo, além da defesa ideológica de um modelo de gestão empresarial como cientificamente possível e necessário, o trabalho de Henry Júnior (2011) também foi referência intelectual na expansão e aperfeiçoamento do modelo de gestão da rotina do trabalho docente em todo o Estado. O trabalho inspirou uma nova modalidade de sustentação do modelo a partir da atuação orgânica dos intelectuais técnicos dentro do aparato estatal. Nesta categoria, podem ser incluídas as dissertações de Dutra (2013), Andrade (2014), Beltrão (2014), Souza (2014) e Santos (2015), todas produzidas na UFJF. Agrupamos estes trabalhos num mesmo mote de análise, tendo em vista os aspectos comuns que os interpelem.

O primeiro é que foram fomentadas no Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd) da Universidade Federal de Juiz de Fora. O CAEd é nacionalmente conhecido por atuar na elaboração e desenvolvimento de programas de gestão e monitoramento que se destinam a mensurar o rendimento dos estudantes, por meio das avaliações em larga escala. No caso das pesquisas realizadas no CAEd, estas foram desenvolvidas por funcionários, técnicos e gestores do PEI no âmbito da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco, que, explicitamente, no interior dos textos fazem alusão a incentivos e fomentos oriundos do órgão para que realizem tal estudo. Portanto, estão vinculados diretamente ao aparelho estatal.

O ponto de partida “acadêmico” que não questiona a áurea exitosa da política pernambucana também é compartilhado nestes trabalhos. A partir disso, encampam análises técnico-instrumentais que objetivam “capturar” as “boas práticas” (para socialização) e os obstáculos (para correção) numa dinâmica análoga ao processo de divisão sociotécnica do trabalho. A saber: *desempenho dos alunos* (BELTRÃO, 2014), *gestão escolar* (DUTRA, 2013), *ingresso e permanência dos professores* (SANTOS, 2015), *currículo* (SOUZA, 2015), *tecnologias informacionais e monitoramento* (ANDRADE, 2014). Ao final da investigação, cada estudo propõe a elaboração de um *Plano de Ação Educação*, que sistematiza os resultados para pô-los em prática pela administração pública visando ao *aprimoramento do desempenho das escolas estaduais regulares* (BELTRÃO, 2014).

As questões evidenciadas a partir da análise destas produções nos levam a constatações em três direções: 1) a articulação do estado com programas de pós-graduação (principalmente profissionais) com o intuito de promover “consensos” para fortalecer e justificar o domínio do modelo empresarial de gestão da rotina do trabalho docente; 2) esse processo demonstra uma nova “porta de inserção” da sociedade política (estado) na sociedade civil, exercendo funções educativas (consenso) que extrapolam seus limites coercitivos e jurídicos/regulatórios; 3) As pesquisas acadêmicas vêm sendo canal de “sistematização pedagógica” da rotina exigida no trabalho docente no interior do cotidiano das escolas para adequá-lo aos nexos psicofísicos do modelo gerencial-toyotista.

Apesar das distinções nos tipos de intelectuais, é possível enxergar os seguintes elementos em comum: a) uma abordagem técnica da política *in foco*, que se limita às análises descritivas sem nenhum questionamento aos vínculos ideológicos e políticos do modelo; b) os resultados se prestam a responder demandas efetivas dos núcleos diretivos e organizacionais da política, bem como fortalecer o discurso *mainstream* das reformas educacionais neoliberais, justificando adaptações e repliagens, sem debates mais amplos, de experiências isoladas.

## Considerações Finais

Os achados aqui discutidos sobre o *modelo de gestão*, a *concepção de educação integral* e o *papel dos intelectuais orgânicos* compõem parte das *múltiplas determinações* que produzem a hegemonia da rotina do trabalho docente inspirados na filosofia toyotista. No entanto, como demonstramos, este processo se dá com *particularidades* na realidade pernambucana. Retomando a condição histórica dessa política, apontamos:

1. Hibridismo contraditório entre concepção pedagógica, por um lado, e administrativa, de outro, que inverteu os fins pelos meios, ou seja, tornou a proposta pedagógica *interdimensional* do PEI um meio e a modernização gerencial da administração educacional um fim em si mesmo. Esse processo, contraditório na aparência, possui um nexo orgânico à reprodução ideológica do capital: a legitimação do toyotismo como modelo de gestão das escolas.
2. Essa operação vem permitindo a constituição desta política de Ensino Médio como algo diverso e não anunciado: um *Protótipo de Gestão da Educação em Tempo Integral*, que possui as seguintes características: (a) ser uma política financiada por organismos multilaterais com vistas a se constituir em um modelo de gestão educacional; (b) compor uma aglutinação de programas que possibilita um arranjo institucional do governo de Pernambuco para consolidação na administração pública do modelo de gestão gerencial-toyotista; (c) ser uma adaptação de transferência de tecnologia de gestão e de formação da iniciativa privada para o setor público, elaborada para, posteriormente, expandir-se para toda a rede estadual de ensino e todo o território nacional.
3. A constituição de novos tipos de intelectuais orgânicos, para além daqueles quadros oriundos das fundações e corporações empresariais que formulam os pressupostos político-ideológicos da hegemonia. São de tipo técnico, especializados na prática cotidiana e em produtos da nova arquitetura do aparelho estatal. Cumprem

funções de reprodução e ajuste do modelo através da criação de planos de “racionalização” da rotina do trabalho dos professores.

Como síntese crítica desse processo, diríamos que o movimento dialético destas particularidades constitui *modernizações-restauradoras da hegemonia toyotista nas escolas de Ensino Médio em tempo integral em Pernambuco* que alteraram de modo negativo o trabalho docente na rede estadual. Esperamos que as questões aqui discutidas possam inspirar novas investigações que, além de desvelar os instrumentos e mecanismos que colaboram para deixar intocadas as determinações do mercado como regulador do trabalho docente, possam também revelar novos processos de contradição e possibilidades de construção de uma outra hegemonia pelos trabalhadores e trabalhadoras da educação.

## Referências Bibliográficas

ALVES, G. *Dimensões da reestruturação produtiva: ensaios de sociologia do trabalho*. 2. ed. Londrina: Praxis; Bauru: Canal 6, 2007.

ALVES, G. *Trabalho e subjetividade: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório*. São Paulo, Ed. Boitempo, 2011.

ANDRADE, M. A. C. de. *A implementação do sistema de informações da educação de pernambuco e sua aplicação para a melhoria da gestão escolar*. Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/ CAEd. Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública. 2014.

BELTRÃO, J. de L. *O desempenho das escolas de referência no litoral sul de Pernambuco*. Dissertação (mestrado profissional). Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/ CAEd. Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública, 2014. 118f.

BENITTES, V. L. A. *A Política de Ensino Médio no Estado de Pernambuco: Um Protótipo de Gestão da Educação em Tempo Integral*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco - Centro Acadêmico do Agreste, Caruaru, 2014.

BIANCHI, A. *O Laboratório de Gramsci: filosofia, história e política*. São Paulo: Alameda, 2008

BRUNO, L. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão democrática da educação – desafios contemporâneos*. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. pp. 15-45.

DIAS, M. C. N; GUEDES, P. M. *Modelo de Escola Charter: a experiência de Pernambuco*. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial: Fundação Itaú Social, 2010. Disponível em: <[https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2018/05/09-escola-charter-artigo\\_1510163083.pdf](https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2018/05/09-escola-charter-artigo_1510163083.pdf)> Acesso em: 23/02/2014

DUARTE, N. *As pedagogias do “aprender a aprender” e algumas ilusões da assim chamada sociedade do conhecimento*. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, n. 18, p. 35-40, set-dez., 2001.

DUTRA, P. F. V. *Educação Integral no Estado de Pernambuco: uma realidade no Ensino Médio*. Dissertação (mestrado profissional). Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/ CAEd. Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública, 2013. 96f.

ETZIONI, A. *Organizações modernas*. 4. ed. Trad. de Miriam L. Moreira Leite. São Paulo: Pioneira, 1974.

FONSECA, M. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão democrática da educação – desafios contemporâneos*. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. pp. 46-63.

FOSTER, J. B. *Educação e a crise estrutural do capital: o caso dos Estados Unidos*. Perspectiva, Florianópolis, v. 31, n. 1, 85-136, jan./abr 2013.

FRIGOTTO, G. *Educação e crise do capitalismo real*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. CIAVATTA, M.; RAMOS, M. (Orgs.). *Ensino médio integrado: concepção e contradições*. São Paulo: Cortez, 2012.

GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere: notas sobre o Estado e a Política*. Trad. Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2007, v. 3.

\_\_\_\_\_. *Cadernos do cárcere: Os intelectuais. O princípio educativo*. Jornalismo. 6.ed. Trad. Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2006. v. 2.

HENRY JÚNIOR, R. J. L. *O Ginásio Pernambucano e o Procentro: os desafios para transformar um projeto piloto em política da rede*. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Administração, 2011.

\_\_\_\_\_. *Ginásio Pernambucano: os desafios para transformar um projeto piloto de sucesso em política educacional*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2012.

MAGALHÃES, A. M. *Modelo de Gestão – Tecnologia Empresarial Socioeducacional (TESE)*. Uma Nova Escola para a Juventude Brasileira Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Instituto de Corresponsabilidade Educacional – ICE. Disponível em <[http://www.ccv.ufc.br/newpage/conc/seduc2010/seduc\\_prof/download/Manual\\_ModeloGestao.pdf](http://www.ccv.ufc.br/newpage/conc/seduc2010/seduc_prof/download/Manual_ModeloGestao.pdf)>. Acesso em: 13/11/2016.

MÉSZÁROS, I. *A crise estrutural do capital*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

MORAIS, E. V. de. *Utilizações das Escolas de Referência em Ensino Médio pelo governo do Estado de Pernambuco: uma análise do Programa de Educação Integral*. 199f. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco – Centro Acadêmico do Agreste, Caruaru, 2013.

PERNAMBUCO. *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. (Revogada pelo art. 11 da Lei Complementar nº 125, 10 de julho de 2008.) Pernambuco, 2004a.

\_\_\_\_\_. *Programa Nacional de Apoio à Modernização do Planejamento e da Gestão dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal – PNAGE*. 2002. Disponível em: <[http://www2.seplag.pe.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=18623&folderl=116438&name=DLFE-10578.doc](http://www2.seplag.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=18623&folderl=116438&name=DLFE-10578.doc)>. Acesso em: 21 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 26.307, de 15 de janeiro de 2004*. Cria o Programa de Desenvolvimento dos Centros de Ensino Experimental, e dá outras providências. (Revogada pelo art. 11 da Lei Complementar nº 125, de 10 de julho de 2008.) Pernambuco, 2004b.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei Complementar nº 125, de 10 de julho de 2008*. Dispõe sobre a criação do Programa de Educação Integral e outras providências. Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco. Recife, PE, 17 de Jul. 2008. Disponível em: <<http://www.cepe.com.br/>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. *Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para a Educação*, 2007. Disponível em: <<http://www.educacao.pe.gov.br/portal/>>. Acesso em: 12 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. *Proposta Curricular para o Ensino Médio Integral*. Recife: Secretaria de Educação, 2010. Disponível em: <<http://www.educacao.pe.gov.br/portal/>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. *Visão de futuro: Pernambuco 2035*. Recife: Secretaria de Planejamento e Gestão, 2013. Disponível em: <<http://www.pernambuco2035.com.br/>>. Acesso em: 17 jan. 2014.

PINTO, G. A. *A organização do trabalho no século 20: taylorismo, fordismo e toyotismo*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

REGATTIERI, M.; CASTRO, J. M. (Org.). *Currículo Integrado para o Ensino Médio: das normas à prática transformadora*. Brasília: Unesco, 2013.

SANTIAGO, F. M. L. *Educação e Desenvolvimento em Pernambuco entre 2004 e 2014: Desvelando os nexos do Programa de Educação Integral com o rejuvenescimento da Teoria do Capital Humano*. (Dissertação de Mestrado). UFPE, Caruaru - PE, 2014.

SANTOS, E. R. dos. *Desafios do ingresso e permanência dos professores no programa de educação integral de Pernambuco*. Dissertação (mestrado profissional). Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/ CAEd. Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública, 2015. 121f.

SILVA, J. A. A. da .; SILVA, K. N. P. *A educação integral no Brasil de hoje*. Curitiba, PR: CRV, 2012.

\_\_\_\_\_. Accountability e intensificação do trabalho docente no Ensino Médio Integral de Pernambuco. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 9, n. 1, p. 117-140, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>>. Acesso em: 02 jul. 2014.

SOUZA, M. de A. M. *Ensino Médio Integrado à educação profissional em Pernambuco: um olhar para as práticas de gestão ligadas à implementação do currículo*. Dissertação (mestrado profissional). Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/ CAEd. Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública, 2014. 115f.E

UNICEF. O enfrentamento da exclusão escolar no Brasil. – Brasília, DF: UNICEF, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2014. Disponível em: [https://www.unicef.org/brazil/pt/br\\_enfrentamento\\_exclusao\\_escolar.pdf](https://www.unicef.org/brazil/pt/br_enfrentamento_exclusao_escolar.pdf) . Acesso em: 15/07/2016

# Escolas de Referência em Ensino Médio: uma análise do Programa de Educação Integral em Pernambuco

Edima Morais

Jamerson Antonio de Almeida da Silva

## Introdução

Neste capítulo, tratamos de elementos abordados na dissertação de mestrado *Utilizações das Escolas de Referência em Ensino Médio: Uma análise do Programa de Educação Integral de Pernambuco*<sup>42</sup> e da pesquisa *Jovens e Educação Integral no Ensino Médio: analisando programas em implementação no estado de Pernambuco, a partir do novo ordenamento legal do Estado brasileiro*<sup>43</sup>, desenvolvida no âmbito do Grupo GESTOR – Pesquisa em Gestão da Educação e Políticas do Tempo Livre, e temos como objetivo analisar as utilizações das Escolas de Referência pelo governo ao anunciar a formação integral da juventude.

*Inicialmente em contato com reportagens sobre a política de educação em tempo integral, em desenvolvimento pelo governo do estado de Pernambuco, encontramos um artigo do Diário de Pernambuco, de 10 de junho*

---

42 Dissertação defendida em 2013, no Programa de Pós-Graduação em Educação Contemporânea (PPGEduc/CAA/UFPE).

43 Pesquisa desenvolvida entre 2012-2015, financiada pelo Edital de Ciências Humanas do CNPq.

de 2011, anunciando que uma “escola pública de fazer inveja” estava sendo produzida para a juventude pernambucana. Isso porque a escola existente até então indicava não estar mais atendendo às expectativas e necessidades de formação deste segmento da população pela sua ineficiência e improdutividade.

Essa “nova escola pública” vem sendo apresentada como alternativa para a crise institucional que a escola para juventude está passando. O momento está relacionado ao fato de que até bem recentemente as instituições que garantiam a transição do jovem para o mundo adulto eram relativamente estáveis; no entanto, hoje vivenciamos um processo de desinstitucionalização da juventude, isto é, a escola, a família e o emprego parecem não mais cumprir esse papel. Assim, surgem novos modelos de família, o emprego é marcado pela instabilidade e precariedade, e a escola não é mais garantia concreta de ascensão social nem de entrada no mercado de trabalho, muito embora seja uma necessidade cada vez mais imperativa (SILVA; SILVA, 2012).

Neste contexto, a instituição escolar vem sendo desafiada a rever suas estratégias para que verdadeiramente seja acessível e atenda às novas demandas econômicas, políticas e culturais, que, em nosso entendimento, são resultantes do processo de transformação do padrão de acumulação do capitalismo, conhecida como reestruturação produtiva<sup>44</sup>. Esta é sustentada por uma base tecnológica, digital-molecular ou informatizada, que, além de modificar a noção de tempo e espaço, vem definindo e transformando hábitos em diversas dimensões da vida humana, em especial no mundo do trabalho, que exige cada vez mais qualificação para os postos oferecidos.

---

44 Segundo Harvey (2010), o rompimento dos padrões e práticas capitalistas assentadas no modelo produtivo fordista conduziu à ascensão de um novo modelo de acumulação, associado a um novo sistema de regulamentação política e social, que ele chama de acumulação flexível. A reestruturação dos processos produtivos contou com fatores como: a flexibilidade nos contratos do trabalho, a terceirização, a subcontratação, a precarização da mão de obra, o desemprego estrutural, diminuição dos salários e, por conseguinte, o enfraquecimento dos sindicatos trabalhistas.

De acordo com os dados do Censo do Inep/MEC de 2017<sup>45</sup>, o Brasil tem 7.930.384 estudantes matriculados no Ensino Médio, distribuídos percentualmente da seguinte forma: 2,4% no âmbito do ensino federal, 84,8% no estadual, 0,6% no municipal e 12,2% no privado. Apenas 4,5% das matrículas no Ensino Médio estão localizadas na zona rural. Nesse nível de ensino, a taxa de distorção idade-série permanece alta, passou de 28,0% em 2016 para 28,2% em 2017. Dessas matrículas, apenas 7,9% são em escolas de tempo integral. Interessante destacar que a queda no número de matrículas nessa etapa, segundo a publicação *Censo Escolar: notas estatísticas*, tem como causa tanto a redução da entrada proveniente do Ensino Fundamental quanto a melhora no fluxo do Ensino Médio. No entanto, segundo dados da Pnad Contínua 2017<sup>46</sup>(Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), o Ensino Médio ainda é negado no Brasil. De acordo com esses dados, a taxa de escolarização na faixa etária de 15 a 17 anos foi de 87,2%, em 2017, porém a taxa ajustada de frequência escolar líquida foi de 68,4%, indicando quase 2 milhões de estudantes com distorção entre a idade e a série que cursam e 1,3 milhão fora da escola.

Em Pernambuco, o número total de matrículas no Ensino Médio é de 352.383, sendo 120.576 na 1ª série; 104.516 na 2ª série; e 90.979 na 3ª série. De acordo com esses dados, podemos observar que, dos estudantes que ingressam na 1ª série do Ensino Médio, quase 30 mil ficam pelo meio do caminho, ou seja, não conseguem concluir essa etapa de ensino –e considera-se que esse número pode ser bem maior se contarmos com os estudantes que não estão matriculados. Quando observamos a distorção idade-série, vemos que Pernambuco segue a tendência nacional, no total o percentual é de 27%. Esse percentual permanece alto quando analisamos por série, na 1ª série o percentual é de 32%; na 2ª série, de 26%; e na 3ª série, de 22%.<sup>47</sup>

45 Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/censo-escolar/>>.

46 Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br>>.

47 Disponível em: <[http://www.qedu.org.br/estado/117-pernambuco/censo-escolar?year=2017&dependence=0&localization=0&education\\_stage=0&item](http://www.qedu.org.br/estado/117-pernambuco/censo-escolar?year=2017&dependence=0&localization=0&education_stage=0&item)>.

Concomitantemente, vivenciamos uma grave crise do trabalho, responsável pelo distanciamento das expectativas dos jovens em relação ao seu futuro e à sua realidade cotidiana. No que se refere às vagas de trabalho ofertadas, o setor que mais cresceu foi o de serviços, ao qual estão vinculados postos de trabalho terceirizados e empregos temporários, que são marcados pela precarização, baixa remuneração, insegurança e poucos direitos trabalhistas.

Neste horizonte, a escola, com seus processos de ensino-aprendizagem – ou seja, sua capacidade de contribuir para formação da juventude –, passou a ser fortemente desafiada quando comparada a outros espaços coletivos, como os meios de comunicação, tanto os de massa como os alternativos, e também ao mercado de consumo. Para Oliveira (2009), a crise que hoje se vivencia entre os muros da escola é, antes de tudo, reflexo das mudanças que estão para além deles. Se no passado a escola foi um espaço legitimado de conhecimento e de valores capazes de permitir àqueles que por ali passavam uma real possibilidade de ascensão social, na atualidade não é mais o único espaço de construção e distribuição do conhecimento e nem representa concretamente a possibilidade de mobilidade social. No entanto, é importante destacar que a escolarização é condição obrigatória para o acesso ao emprego.

Mas, ao observarmos os dados colocados acima sobre a situação dos jovens na atualidade, parece-nos que as políticas educacionais pensadas para o Ensino Médio e a formação profissional da juventude não estão conseguindo cumprir essa função. Devido às novas configurações sociais, as funções da escola estão sendo modificadas, fazendo com que ela passe a assumir papéis que inicialmente não lhe cabiam. Como exemplo, programas de reformas cujos objetivos eram organizar a educação básica, de caráter geral, e formar a força de trabalho adequada às exigências do capitalismo no Brasil também acumulam a função de disciplinar a pobreza (RAMOS, 2010; ALGEBAILLE, 2009).

Na tentativa de solucionar os problemas enfrentados pela juventude e como resposta a esse processo de crise da instituição, a educação em tempo integral tem sido recomendada como um caminho necessário e

quase obrigatório. Nesta perspectiva, no período em que o Partido dos Trabalhadores esteve à frente do governo federal (2003-2016), várias iniciativas foram desenvolvidas, entre elas, o Programa Mais Educação. Inicialmente voltado para o Ensino Fundamental e depois ampliado para o Ensino Médio, o programa foi implantado em 2007 tendo como base a perspectiva de universalizar o acesso e visando manter os estudantes por mais tempo na escola (SILVA; SILVA, 2012).

No âmbito do Ensino Médio, o Decreto 5154/2008 (BRASIL, 2008) instituiu o Ensino Médio Integrado à Educação Profissional Técnica, que oferece cursos técnicos concomitantes e subsequentes. Outro exemplo é o Programa Ensino Médio Inovador (Proemi), cujo objetivo é apoiar os estados e o Distrito Federal – com parcerias com os Colégios de Aplicação, o Colégio Pedro II/RJ, os Institutos Federais e o Sistema S – quanto ao desenvolvimento de ações voltadas para a melhoria do Ensino Médio e propor uma organização curricular que pressuponha a possibilidade de articulação interdisciplinar voltada para o desenvolvimento de conhecimentos, saberes, competências, valores e práticas, além de indicar a ampliação da carga horária (BRASIL, 2009).

Em sintonia com o governo federal, o Estado de Pernambuco, em 2008, lançou o Programa de Educação Integral (PEI), criando a Escola de Referência em Ensino Médio (Erem), através da Lei Complementar nº 125, de 10 de julho de 2008 (PERNAMBUCO, 2008). A implementação da Erem não aconteceu de forma homogênea, mas foi permeada por contradições, desigualdades e sentidos que muitas vezes não foram anunciados. Nesta perspectiva, o nosso trabalho buscou apreender como as Escolas de Referência vêm se constituindo, considerando o contexto histórico no qual se materializou e que o sentido de conjunto não é definido apenas pelo fato de se guiar pelas regras e normas jurídico-institucionais que regem o país ou por estar em território brasileiro. Esse sentido é bem mais amplo, formado principalmente pela especificidade dos traços comuns, complementaridades e contradições que constituem suas marcas, não apenas na sua organização interna, mas na forma como elas estabelecem sua presença na vida social do Estado de Pernambuco e do país.

Para delimitação do objeto da investigação, buscamos analisar a escola como uma instituição social, seguindo a abordagem proposta por Algebaile (2009), no sentido de considerar o caráter histórico e geográfico de suas atribuições. Sendo assim, nós a analisamos dentro do contexto em que esta se constituiu e também como as significações e as relações que concorrem para sua produção foram construindo-se ao longo desse processo. A partir disso, apresentam-se uma série de desafios devido à necessidade de se apreender as singularidades das mudanças ocorridas no Brasil, com sua expressão particular em Pernambuco.

Desta forma, considerando as contribuições de Algebaile (2009), partimos do pressuposto de que, no contexto tipicamente brasileiro, a escola é um lugar repleto de significados e dimensões que extrapolam os limites de seu papel e suas funções. Mesmo durante o processo de construção do conjunto de normas e regras que regem o próprio funcionamento da escola, é possível modificar, criar e arquitetar novas funções de acordo com as finalidades do momento.

Assim, levando em conta o amplo leque de objetivos atribuídos pela LC 125/2008 e da propaganda em torno das Erem, principalmente relacionando-as ao segmento juvenil, é fundamental investigarmos as diferentes utilizações das Escolas de Referência que vêm sendo produzidas pelo governo do Estado de Pernambuco. Portanto, nossa investigação pretendeu responder ao seguinte problema: que utilizações perpassam o Programa de Educação Integral do Estado de Pernambuco ao anunciar a formação integral da juventude através das Erem?

Nesse sentido, trabalhamos para desvelar a hipótese geral de que as escolas-modelos cumprem um papel de demonstrar que a precariedade da escola é transitória e que sua superação é uma questão de tempo. Conforme consta na literatura, a expansão do ensino no Brasil tem se dado de forma precária e não planejada, mas articulada aos interesses de grupos no poder. De acordo com Algebaile (2009, p.125), a sua função real se aproxima dos projetos modernizadores e se “realizam como uma chance para poucos e uma promessa para muitos”.

Portanto, constituiu objetivo geral da pesquisa analisar as utilizações das Escolas de Referência pelo governo do Estado de Pernambuco ao anunciar a formação integral da juventude; e objetivos específicos: a) contextualizar e caracterizar a gênese da política de educação integral em Pernambuco, descrevendo as determinações da criação do PEI; b) descrever a dinâmica de implantação e expansão das Escolas de Referência no Estado de Pernambuco; c) analisar as funções e os significados atribuídos à educação integral pelo PEI, confrontando documentos oficiais com os discursos veiculados na mídia.

Esta pesquisa caracterizou-se como uma pesquisa descritiva e explicativa, uma vez que o objetivo da pesquisa descritiva é descrever as características do objeto de estudo e apresentar as características do fenômeno. Por outro lado, a pesquisa explicativa visa identificar os fatores que contribuem para que um dado fenômeno ocorra e se desenvolva (GONSALVES, 2007). Delimitamos como campo de pesquisa a Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco, mais especificamente, a Unidade Técnica de Coordenação do Programa de Educação Integral, criada a partir da Lei nº 125 e vinculada ao gabinete do secretário de Educação, dotada de autonomia técnica e financeira, a qual compete planejar e executar ações do PEI<sup>48</sup>.

A abordagem utilizada expressa uma aproximação com o materialismo histórico e dialético, por entendermos que tal perspectiva, segundo Cheptulin (1982), permite a formulação dos imperativos aos quais estão submetidas a atividade prática e a do pensamento. O objeto da pesquisa não pode ser apreendido de forma isolada e fora das relações que o determinam, sejam elas de cunho econômico, social, cultural etc. Portanto, a construção do objeto científico necessariamente nos leva a pensá-lo a partir da sua reconstrução histórica.

Fizemos algumas escolhas ao realizar a coleta de dados. Em primeiro lugar, realizamos uma entrevista de caráter exploratório com a coordenadora pedagógica do PEI, o que nos apontou alguns

---

48 Conforme Art. 3º da Lei Complementar 125/2008 de 10 de julho de 2008, que criou o Programa de Educação Integral.

desdobramentos que indicaram a melhor estratégia a seguir para alcançarmos os objetivos propostos. A entrevista nos levou à identificação dos documentos normatizadores do PEI e a matriz teórica que estava formulada.

Em segundo lugar, realizamos a análise dos documentos que normatizam o Programa de Educação Integral do Estado de Pernambuco, buscando significados cuja presença e frequência apresentassem proximidade com o objeto da pesquisa. Para conceituar o documento, entendemos que corresponde a uma informação organizada sistematicamente, comunicada de diferentes maneiras (oral, escrita, visual ou gestualmente e registrada em material durável) (GONSALVES, 2007, p. 36). Apesar de estar muito próxima da pesquisa bibliográfica, a referida autora afirma que este tipo de pesquisa se diferencia por recorrer a materiais que ainda não receberam trato analítico.

Dessa forma, para a análise de significados, segundo Minayo (2010, p. 316), “a presença de determinados ‘temas’ denota estruturas de relevância, valores de referência e modelos de comportamento presentes ou subjacentes no discurso”. No caminho que resultou na escolha dos documentos, utilizamos os critérios sugeridos por Minayo (2010): *exaustividade*: que o material atenda aos pressupostos da pesquisa; *representatividade*: que características essenciais do que se pretende estejam presentes; *homogeneidade*: cuidado para que os dados se referissem ao mesmo tema; e *pertinência*: para que os documentos analisados estejam adequados para atender os objetivos do trabalho.

Seguindo este caminho, analisamos os seguintes documentos: *Lei Complementar nº 125*, de 10 de julho de 2008, que “cria o Programa de Educação Integral e dá outras providências”; *Proposta Curricular para o Ensino Médio Integral*, documento que serve de instrumento norteador da prática docente; *Convênio de Cooperação nº 021/2003*, do qual o objetivo principal é “a concepção, o planejamento e a execução em conjunto de ações no sentido da melhoria da oferta e qualidade do ensino público médio do Estado de Pernambuco”; e o *Balanço das Ações 2012 da Secretaria de Educação*, tendo como objetivo a apresentação das principais ações

do governo do Estado de Pernambuco em relação à educação. Também subsidiou nosso trabalho o seguinte documento: *A juventude brasileira ganha uma nova escola de Ensino Médio: Pernambuco cria, experimenta e aprova* (MAGALHÃES, 2008). Apesar de não ser um documento oficial, é uma literatura que serviu de referência para a compreensão das questões discutidas na pesquisa.

E, em terceiro lugar, buscamos informações na mídia interna e externa sobre o governo de Pernambuco visando a analisar a produção de sentidos que configurem outras utilizações, para além dos educacionais. Nas propagandas veiculadas em mídia interna (*site* da Secretaria de Educação de Pernambuco), buscamos matérias que abordassem ações envolvendo o PEI e as Escolas de Referência em Ensino Médio. Na mídia externa, nossa pesquisa foi realizada em jornais de grande circulação – o *Jornal do Commercio*, *Diario de Pernambuco*, *Folha de Pernambuco* – e em mídias eletrônicas – blogs, *JC Online*, *Diario de Pernambuco* e o *site* do ICE Brasil. Os documentos selecionados para realização dessa pesquisa possibilitaram a construção do próprio *corpus* documental.

Para dar conta das análises dos dados coletados, utilizamos como caminho metodológico – ou seja, como caminho do pensamento – a Hermenêutica Dialética, que nos possibilitou realizar uma análise ao mesmo tempo compreensiva e crítica do estudo da realidade, já que a hermenêutica se funda na compreensão e a dialética estabelece uma atitude crítica (MINAYO, 2010). A hermenêutica foi necessária em virtude de a maior parte das fontes serem documentos. Ela é considerada por Gadamer, citado por Minayo (2010), como um movimento abrangente e universal do pensamento humano. Importante destacar que, para este autor, compreender não é um ato subjetivo, tampouco é um ato solitário, mas é algo vivenciado a partir da relação com os outros. Portanto, segundo a hermenêutica, os indivíduos se entendem ou fazem um movimento interior e relacional para entrarem em um acordo (MINAYO, 2010). Ainda de acordo com essa autora, compreender acaba sendo sempre compreender-se, e essa abordagem atinge sua concretude na

abordagem histórica, pois exatamente aqui se tornam operantes as vinculações concretas de costumes e tradições.

A grande contribuição da dialética<sup>49</sup> marxista para a análise de materiais qualitativos, segundo esta autora, é a compreensão de que não existe ponto de vista fora da História; nada é eterno, fixo e absoluto, portanto, não há ideias, nem instituições, nem categorias estáticas (2010, p. 340). A junção das duas abordagens não significa uma redução simplista a uma teoria de interpretação de dados. Segundo Minayo (2010, p. 342), por possibilitar uma “reflexão que se funda na práxis, a junção dessas duas abordagens é fecundo na condução do processo, ao mesmo tempo compreensivo e crítico da realidade social”.

Para o momento da análise seguimos os passos sugeridos por Minayo (2010): *ordenação dos dados*, este momento, de acordo com a autora, é de um processo hermenêutico em que se tomam os dados produzidos como um “conjunto, um *corpus*, a ser tecnicamente trabalhado”; *classificação dos dados*, momento em que o processo de construção do pensamento se torna complexo; e *análise final*, que, após as etapas anteriores, em que houve uma profunda inflexão sobre os dados produzidos, segundo Minayo (2010, p. 358), “deve ser considerado o ponto de partida e o ponto de chegada da compreensão e da interpretação”.

Neste momento, é apresentado ao leitor o complexo de respostas que esclarecem a lógica de funcionamento do PEI quando o pensa, quando fala dele, quando se relaciona e quando a partir dele se leva a construir no imaginário social que em Pernambuco existe uma escola com qualidade e possível de ser ampliada e oferecida à totalidade da população.

---

49 Historicamente podemos situar a dialética em duas fases: a antiga, desde os pré-socráticos até Hegel; e a moderna, de Hegel até os nossos dias (MINAYO, 2010). No marxismo, a dialética sofre uma transformação no sentido de tornar mais dinâmica a “interpretação do mundo, os fatos históricos e econômicos, assim como as próprias ideias, sob a égide do *materialismo histórico*” (MINAYO, 2010, p. 339).

## Governo Jarbas/Mendonça Filho (1999/2006): A gênese da política de educação em tempo integral no Ensino Médio em Pernambuco

A educação e as políticas educacionais desenvolvidas trazem em sua gênese as relações e os interesses das classes de modo a atender ao interesse dominante de cada época. É o que Frigotto (2009, p. 65) expressa quando afirma que só é possível entender a educação e suas concepções, assim como as políticas e a gestão públicas dos sistemas educativos, quando as compreendemos como “[...] constituídas e constituintes das relações e dos interesses das classes fundamentais, frações de classe e grupos sociais”. Nesse sentido, é importante conhecer os aspectos das relações sociais que determinaram a forma como as políticas de educação [em tempo] integral se constituíram e se tornaram hegemônicas.

A análise documental e da literatura evidencia que as primeiras ações de educação [em tempo] integral, em Pernambuco, no Ensino Médio foram desenvolvidas durante o primeiro mandato de Jarbas Vasconcelos (1999-2006) no governo do Estado de Pernambuco. Seu governo demonstrou grande sintonia com o projeto político neoliberal do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e criou uma verdadeira onda para desqualificar tudo que seria do setor público e enaltecer o setor privado.

Nesse sentido, o governo jarbista institucionalizou uma reforma no Estado de Pernambuco por meio da Lei Complementar n. 049, de 31 de janeiro de 2003. O objetivo da implementação da Reforma do Estado 2003-2004 foi explicitar as ações de transformação no Poder Executivo de Pernambuco, definindo a estratégia de implantação, as principais linhas de ação, o cronograma de atividades, com prazos e responsáveis, além da metodologia de acompanhamento e controle do processo de mudança organizacional (WEST *apud* LEITE, 2009, p. 46).

Devido a esse alinhamento com as políticas neoliberais, foram realizadas parcerias com o setor privado, em que o Governo do Estado de Pernambuco atuava apenas como coordenador ou gestor de políticas públicas e não como prestador de serviços. No âmbito da política educacional, a parceria celebrada entre o Governo de Pernambuco e

o Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE)<sup>50</sup>se materializou por meio do Convênio de Cooperação Técnica e Financeira n. 021/2003<sup>51</sup>. O principal objetivo desse Convênio era:

a concepção, o planejamento e a execução em conjunto de ações no sentido da melhoria da oferta e qualidade de ensino público médio do Estado de Pernambuco, assegurando a efetividade desse dever do Estado no âmbito da rede pública, através do aporte de recursos técnicos, financeiros e materiais, públicos e privados, conjugados com ações comunitárias, observando os princípios constantes da Constituição da República e das leis específicas (CCT 021/2003, Cláusula 1ª – PERNAMBUCO, 2003).

Importante ressaltar que nessa parceria o Estado fica responsável pela destinação dos recursos físicos e financeiros e o setor privado, por meio do ICE, responsabiliza-se pela implantação da metodologia e tecnologias gerenciais. Assim, o acordo firmado entre o governo, por meio da Secretaria de Educação do Estado e o ICE, sinteticamente prevê:

A busca de resultados concretos com a implantação e a implementação de uma Rede Regional de Escolas Públicas de Ensino Médio de Referência em conteúdo, método e gestão; A mobilização de empresas e empreendedores sociais

---

50 O ICE é uma instituição sem fins lucrativos, cuja missão é mobilizar a sociedade em geral e, em particular, a classe empresarial, segundo a ética da corresponsabilidade, a fim de produzir soluções educacionais inovadoras e replicáveis em conteúdo, método e gestão. O Instituto foi constituído em 02/10/2002, tendo como diretor-presidente o engenheiro Marcos Antônio Magalhães, presidente da Phillips para a América Latina. O Instituto desenvolve parcerias tanto com órgãos do setor privado quanto com o setor público das áreas relativas a seu foco.

51 Disponível em: <<http://www.cee.pe.gov.br/wp-content/uploads/2015/09/03-2004.pdf>>.

para, juntamente com o governo, fortalecer e dar sustentabilidade ao empreendimento. (MAGALHÃES, 2008, p. 27).

Pois bem, no âmbito federal, durante os oito anos de mandato, de acordo com Leher (2010), Cardoso implementou uma política educacional de caráter classista e de apoio ao mercado que tirou da União a obrigação de assegurar as condições materiais da educação. Sua convergência com os organismos internacionais e com a escola de Chicago (em especial com as proposições de Gary Backer) foi tão forte que levou os setores dominantes a lograrem um consenso que provocou as seguintes diretrizes:

A oferta educativa teria de ser ampliada no nível fundamental e na formação profissional de natureza instrumental, e as parcerias público-privadas deveriam ser incentivadas em todos os níveis e modalidades de ensino, legitimando iniciativas empresariais específicas, como o Brasil Competitivo, auspiciados pelo Banco Mundial (BM) e pela USAID, entre outras (LEHER, 2010, p. 373).

Seguindo tais orientações, a política educacional jarbista inicialmente se dedicou ao:

estabelecimento de parcerias tanto públicas quanto privadas, surgindo daí o Fórum Permanente de Desenvolvimento da Educação em Pernambuco e de um convênio com a Câmara Americana de Comércio para a criação do Instituto de Qualidade Total, que recebe o apoio da aliança Empresarial Pró-Educação, esta, uma iniciativa do governador do Estado (...) (OLIVEIRA *apud* LEITE, 2009, p. 69).

Como desdobramento dessas diretrizes, foi instituída a parceria entre a Secretaria de Educação e o ICE, tendo como primeira ação a

reforma do Ginásio Pernambucano (GP), iniciada em 1998 pelo governo Arraes. Com a parceria firmada, a visão em relação ao GP mudou de uma gestão a outra, abrindo, dessa forma, espaço aos programas de convênios, entre eles, associações de amigos que se propunham a recuperar determinados setores da escola pública. A inserção desses grupos dentro do GP constitui “um embrião da presença do setor privado na gestão de unidades escolares do Estado de Pernambuco, tal como vai se configurar a partir do governo Jarbas Vasconcelos, em 1997” (LEITE, 2009, p. 58).

Isto começa a se delinear com a entrada de empresas privadas, na reforma do GP, tendo à frente o engenheiro Marcos Magalhães, presidente da Philips para a América Latina e representante de um grupo de empresas, como a Companhia do Vale do São Francisco (Chesf), a construtora Odebrecht, o ABN AMROBank (que englobaria o extinto Bandede), Fundação Roberto Marinho, entre outras empresas. Com base em entrevistas veiculadas na época, podemos inferir que a participação desse grupo de empresários foi além de uma questão de reforma na infraestrutura. Tratava-se da implantação de um modelo político-pedagógico que se alinhava à política de cunho neoliberal em curso no país. Conforme notícia divulgada no *JC Online* (19/08/2000), “Além das melhorias na infraestrutura do prédio, o colégio adotará um novo modelo de educação, priorizando a valorização dos professores, a ampliação das atividades oferecida aos estudantes e a gestão através de parcerias com a iniciativa privada”.

Nesta mesma reportagem, foi noticiado também que Marcos Magalhães, ao apresentar as reformas físicas, também anunciou as mudanças pedagógicas ao governador Jarbas Vasconcelos, cujo objetivo era “[...] elitizar o Ginásio Pernambucano, mas não no sentido pejorativo. Queremos elitizar as classes menos favorecidas, fazendo com que atinjam outros patamares sociais através da educação”.

Segundo Leite (2009), no período de 1999 a 2002, o Estado de Pernambuco não possuía projeto direcionado a fortalecer as políticas públicas de educação, o que favoreceu a entrada do setor privado num

campo de responsabilidade do Estado. Desse modo, a associação com grupos empresariais permitiu que a iniciativa privada participasse diretamente não apenas de questões ligadas à infraestrutura, mas da própria organização do projeto político pedagógico da escola, reforçando a ideia de que a educação de qualidade dependia da participação de todos, isto é, a responsabilidade na sua oferta não seria apenas do Estado, mas dividida com a iniciativa privada.

De acordo com o Convênio de Cooperação Técnica, a parceria entre o setor privado e o setor público tem como objetivo “intervir nas questões relativas ao Ensino Público Médio, assegurando sua universalidade e gratuidade, mas ao mesmo tempo aperfeiçoando seus instrumentos de gestão e, sobretudo, melhoria de qualidade, com mecanismos de controle” (PERNAMBUCO, 2003). O marco da transição e repasse de verbas foi a criação do Programa de Desenvolvimento dos Centros de Ensino Experimental (Procentro)<sup>52</sup>, instituído pela Lei 12.588, de 21 de maio de 2004, que criou também a Unidade de Cooperação do Programa de Desenvolvimento de Centros de Ensino Experimental (CEE), órgão da Secretaria Estadual de Educação responsável pelo planejamento e implantação dos centros experimentais com o objetivo de enfrentar os desafios do Ensino Médio. O primeiro centro foi implantado no ano de 2004, o Centro Experimental Ginásio Pernambucano (CEEGP), com o atendimento voltado apenas para o nível médio.

O Procentro, de acordo com o documento legal, tem, entre outros, o objetivo de “planejar, gerir, coordenar e controlar as atividades do programa de desenvolvimento de CEE” (art. 1º, item I), no entanto, o documento não traz nenhum objetivo específico sobre a concepção de Ensino Médio ou de Educação Integral. A referida lei já apresenta indícios de uma lógica gerencial, como expressa o item V: “monitorar e avaliar o cumprimento das metas previstas no programa, fixando os indicadores”. E, nessa perspectiva, adota a filosofia gerencial trazida do mundo

---

52 Importante ressaltar que, apesar do Procentro ter sido extinto, a experiência foi publicada e replicada em várias cidades e estados do país através do ICE.

empresarial denominada de Tese (Tecnologia Empresarial Socioeducacional), definida como a “arte de coordenar e integrar tecnologias específicas e educar pessoas por meio de procedimentos simples e que facilmente podem ser implantados na rotina escolar” (ICE BRASIL). Do ponto de vista político-pedagógico, a concepção de educação integral dos empresários busca inspiração no ideário disseminado pela Unesco, através do Relatório Jacques Delors, como assegura Marcos Magalhães (2008):

Integralidade da ação educativa. A integralidade ou visão humanística – deve ser buscada além da dicotomia entre as várias “dimensões” do ser humano, tais como: a afetiva, a cultural e a social. A integralidade da ação educativa se reflete: nas quatro dimensões propostas no Relatório Jacques Delors: aprender a ser, aprender a conviver, aprender a fazer, aprender a aprender; na implementação de uma escola de tempo integral para professores e alunos; na integração de conteúdos acadêmicos, profissionalizantes e práticas educativas (MAGALHÃES, 2008, p. 47-48).

Através dessa citação podemos demonstrar que o governo Jarbas adotou a concepção de Educação Interdimensional, conforme as formulações do prof. Antônio Carlos Gomes da Costa, concepção que trataremos mais adiante. De modo geral, o modelo de escola em tempo integral desse governo se caracteriza pela criação do Procentro, o responsável em fornecer o apoio técnico e pedagógico às escolas. Estas últimas foram denominadas a serem centros responsáveis em oferecer um Ensino Médio de qualidade com forte presença do setor privado, utilizando o modelo gerencial transposto do mundo empresarial impondo assim sua lógica de gestão. Diante do exposto, destacamos que o governo abriu mão da sua responsabilidade de elaboração da concepção de educação e a transferiu aos empresários, revelando claramente sua postura em favor dos interesses dessa classe. Ao final do mandato, em 2007, o governo Mendonça Filho/Jarbas Vasconcelos chegou a

implantar 20 Centros Experimentais, em parceria com o ICE, alcançando um atendimento de 9.815 jovens matriculados.

### **Governo Eduardo (2008-2013): mais do mesmo?**

No ano de 2007, é eleito para o governo de Pernambuco Eduardo Henrique Accioly Campos (PSB), herdeiro familiar e político do ex-governador Miguel Arraes de Alencar, este derrotado em 1998 e aliado político do então presidente Luís Inácio Lula da Silva. Campos foi ministro da Ciência e Tecnologia de Lula entre 2003 e 2006, quando se licenciou para concorrer ao governo de Pernambuco. Durante o governo Lula, o Estado de Pernambuco recebeu um conjunto de investimentos, especialmente a partir da construção do Porto de Suape, onde várias empresas se estabeleceram. Segundo Singer (2012, p. 199), em Pernambuco, “o investimento federal subiu 150% entre 2006 e 2010”.

Ao assumir a gestão do Estado de Pernambuco, o governo Eduardo Campos constatou, segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), do Ministério da Educação, que a rede estadual apresentava ao final do ano de 2006 baixíssimos indicadores de aproveitamento escolar. No Ensino Médio, o Estado possuía o 8º pior desempenho do Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) no Brasil. Além disso, a rede apresentava altos percentuais de distorção entre idade e série, elevados índices de evasão e repetência e uma alta taxa de analfabetismo. De acordo com o Plano de Governo para o período de 2011 a 2014, correspondente ao segundo mandato de Eduardo Campos, mas que retoma o diagnóstico do período anterior, os resultados evidenciam a fragilidade na gestão, provocando impactos negativos nos serviços educacionais, na qualidade da educação pública e nas condições de trabalho dos profissionais da educação (FRENTE DE PERNAMBUCO, 2010, p. 11).

De acordo com o exposto, a má qualidade da educação pública e seus baixos índices estavam associados à má gestão da educação e pressupôs que, ao direcionar o foco para a gestão, conseqüentemente este quadro

negativo se reverteria. É neste contexto que Eduardo Campos iniciou a sua primeira gestão e, em 2008, o Procentro é transformado, segundo o governo, em Política Pública, com o nome de Programa de Educação Integral (PEI), através da Lei Complementar nº 125/2008, de 10 de julho de 2008 (PERNAMBUCO, 2008), e os Centros de Ensino Experimental (CEE) tornam-se Escolas de Referência em Ensino Médio (Erem).

O PEI tem como objetivo o “desenvolvimento das políticas direcionadas à melhoria da qualidade do Ensino Médio e à qualificação profissional dos estudantes da Rede Pública de Educação do Estado de Pernambuco” (art. 1º). Nessa direção, os itens IV e V, respectivamente, reafirmam essa questão da integração entre educação integral e formação profissional como promoção da qualidade ao assegurar que o programa tem por finalidade: “integrar as ações desenvolvidas nas Escolas de Referência em Ensino Médio em todo o Estado, oferecendo atividades que influenciem no processo de aprendizagem e enriquecimento cultural” e “promover e apoiar a expansão do ensino médio integral para todas as microrregiões do Estado”. Com o PEI, a política de educação em tempo integral assume uma configuração jurídico-institucional diferente da anterior a começar pelos seus objetivos.

Além de ter como finalidade a formação de mão de obra, conforme aparece no art. 2º, parágrafo terceiro e nono, respectivamente, da Lei Complementar 125/2008, “[...] adequação da capacitação de mão de obra, conforme vocação econômica da região” e “assegurar a implantação de educação profissional, de acordo com as demandas locais e regionais”, destacamos que os objetivos do PEI buscam sintonia com o governo federal, no entanto, ele se desenvolve de maneira particular conforme a realidade estrutural e conjuntural do Estado, como, por exemplo, em Pernambuco, ganhou força o argumento da formação de mão de obra para ocupação dos postos de trabalho abertos no Porto de Suape.

Nos objetivos, parece predominar uma visão que associa educação integral e adequação de mão de obra para o mercado. Muito embora pareçam visões antagônicas, nos objetivos expostos da referida lei, elas sugerem se combinar. Nessa direção, observamos uma grande

propagação do discurso da necessária vinculação entre educação, qualificação e processo produtivo. No entanto, Frigotto (1984, p. 98) situa tal associação como uma:

máscara, como um dos mecanismos que o Estado intervencionista utiliza para fazer face ao recrudescimento das crises do capital na sua fase monopolista contemporânea. Mecanismo de caráter imediatamente político e ideológico. Neste âmbito, contraditoriamente, estabelece-se, por seu desvínculo, um tipo de vínculo entre o movimento de acumulação geral do capital e educação. (FRIGOTTO, 1984, p.98).

De fato, é importante que os programas destinados à formação do jovem observem as suas diversas dimensões, no entanto, o desafio é pensar esse desenvolvimento do conhecimento desinteressado e não apenas na perspectiva da lógica de um sistema de produção baseado nas leis de mercado, que estabelecem uma relação desumanizadora entre sujeito e trabalho. Para Frigotto (2003), a luta é justamente para que a qualificação não seja subordinada ao mercado, ela deve ser pensada como desenvolvimento omnilateral, capaz de ampliar a capacidade de trabalho na produção dos valores de uso. Porém, ao observarmos as propagandas veiculadas sobre as Erem, o que percebemos é uma presença muito forte das empresas na formulação e definição dos cursos e atividades relacionadas à formação técnica.

Isto pode ser observado a partir da fala da gestora do GP, em reportagem veiculada em 15 de setembro de 2012 na *Folha de Pernambuco*, para a qual as parcerias ampliam as atividades dos estudantes: “As empresas são responsáveis por trazer bons projetos, que incrementam o currículo dos alunos e os ajudam a se preparar para a vida”. Sobre esse ponto, nos questionamentos sobre o sentido dado à preparação para a vida, parece-nos, a partir desse argumento, que significa a preparação para o mercado do trabalho, como se a vida se resumisse a apenas esse aspecto.

Outro argumento presente nos objetivos do programa é que as escolas de tempo integral contribuiriam para a contenção da violência, como podemos observar na reportagem do *Diário de Pernambuco*, de 05/11/2009, que trata dos critérios de escolha das cidades do interior que receberão novas Escolas de Referência no ano de 2010: “a escolha atendeu aos critérios de necessidade de interiorização dos centros, da área a ser atendida pelo Governo presente (programa destinado às regiões com alto índice de violência) e da demanda para o ensino médio”.

Pensamos que, a partir desse excerto, podemos inferir que esta é uma evidência de funções das Erem não declaradas na legislação educacional. Isto caracteriza-se como uma utilização das escolas para fins não educacionais, o que responde às orientações do Banco Mundial de contenção da pobreza. Isso fica manifesto quando constatamos que as Erem compõem o Programa Pacto pela Vida<sup>53</sup>.

### **Programa de Educação Integral aprofundando o modelo gerencialista de gestão da educação**

As diretrizes para a gestão da política educacional do governo Eduardo não alteram a essência da concepção de gestão empresarial adotada pelo governo Jarbas e formulada pelo ICE. O que se observa é a ênfase no aprofundamento e aperfeiçoamento do modelo anterior, como expressa o item VI do art. 2: “[...] consolidar o modelo de gestão para resultados nas Escolas de Referência em Ensino Médio do Estado, como o aprimoramento dos instrumentos gerenciais de planejamento, acompanhamento e avaliação” (PERNAMBUCO, 2008).

Quando nos debruçamos sobre o contexto das reformas na década de 1990, segundo os argumentos dominantes, a causa dos baixos índices educacionais se refere à centralização e à má gestão dos sistemas

---

53 Para diminuir os índices de violência em Pernambuco, o governo do estado criou o Plano Estadual de Segurança Pública. O Pacto pela vida é a primeira estratégia desse Plano e foi elaborado tendo como referência a articulação entre segurança pública e direitos humanos. Disponível em: <[www.pe.gov.br](http://www.pe.gov.br)>.

de ensino. Nesta direção, o Estado de Pernambuco, juntamente com outros estados, participa do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e Distrito Federal (Pnage), iniciativa do Conselho Nacional de Secretários de Administração (Consad), que articulou empréstimos junto a organismos financeiros multilaterais (Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento) com o objetivo de modernizar a administração pública, lançado em maio de 2006. Em sintonia com esse programa, o governo do Estado de Pernambuco lançou em 2007 o Programa de Modernização da Gestão Pública -: Metas para Educação (PMGE/ME). Segundo consta no site da Secretaria de Educação, o foco do programa é a melhoria dos indicadores educacionais no Estado, trabalhando a gestão por resultados.

Nesta perspectiva, o governo define metas que devem ser atingidas pelos gestores das unidades de ensino e pelas Gerências Regionais de Ensino (GREs). Essas metas estão definidas no termo de compromisso que cada unidade de ensino firma com a SEE e são estabelecidas a partir da realidade vivida por cada escola, tendo como desafio melhorar seus indicadores. Assim, o caráter de controle também está presente nas Escolas de Referência em Ensino Médio e se materializa por meio de indicadores como o Idepe (Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco).

E exatamente baseado nos resultados do Idepe que são definidas as escolas e os profissionais que receberão um bônus, ou seja, um benefício salarial acrescido no contracheque. O BDE (Bônus de Desempenho Educacional) é oferecido às escolas que obtiveram os melhores resultados nas avaliações externas. Além do que, de acordo com a coordenadora, nas Escolas de Referência existe um processo de monitoramento psicopedagógico.

É um monitoramento de resultados cognitivos, interdimensional e de auto avaliação do professor, essa é realizada de acordo com cinco variáveis, como eu me saí em relação: ao planejamento didático, a avaliação, a família e aos

resultados. Esse monitoramento acontece bimestralmente e é feito por gestores e educadores de apoio que obtiveram os melhores resultados em sua região, esses ficam responsáveis por três escolas enquanto outros fazem a avaliação das suas escolas. O resultado é monitorado, disciplina por disciplina, onde cada professor vai dizer o que acertou e o que errou e mostrar as causas do erro para assim poder buscar os responsáveis. De posse dos resultados se estabelece um plano de intervenção que também lança mão da autoavaliação de cada professor (Coordenadora Pedagógica).

Por meio desses indicadores, o sistema de avaliação presente na rede estadual é baseado no mérito e, segundo Freitas (2012), a meritocracia perpassa o sistema de responsabilização e prevê as recompensas e sanções como o não recebimento de gratificações, até a própria exposição pública dos funcionários, a partir dos resultados. Essa prática é observada em relação às Escolas de Referência e seus resultados são amplamente divulgados na mídia pernambucana e até mesmo na mídia nacional.

Ainda de acordo com a coordenadora, a pedagogia vivenciada no PEI é a Pedagogia da Presença, ou seja, a presença educativa do professor, que dessa forma o levaria a perceber a identidade de cada estudante, conhecendo-o para poder se relacionar com este, estabelecendo uma relação de confiança”. Para o professor Antônio Carlos Gomes da Costa, esse conceito tem como base a influência positiva que o professor deve ter com os estudantes, ou seja, uma influência construtiva, criativa e solidária, a qual contribui de forma favorável ao desenvolvimento pessoal e social dos estudantes.

Essa posição é semelhante às indicações do ICE sobre como a integralidade da ação educativa deve materializar-se nas escolas de tempo integral; que sugere que ela se objetiva também através da “presença educativa do professor, por meio da qual ele se responsabiliza pela

educação integral dos jovens” (MAGALHÃES, 2008, p. 48). O olhar analítico sobre o conceito de Pedagogia da Presença nos leva a perceber que este se torna mais um elemento de responsabilização e robustecimento do trabalho docente, pois, segundo essa ideia, ao fazer parte da vida do educando, o professor poderá promover uma mudança radical na vida desses jovens, não levando em consideração os problemas de ordem estrutural inerentes ao sistema de produção capitalista, além do que a Pedagogia da Presença, de acordo com o Prof. Antônio Carlos Gomes da Costa, é uma necessidade básica para o jovem se reconciliar consigo e com o próximo.

Para esse autor, as necessidades de estima são muito mais importantes do que alimentação, moradia, roupa ou escola. Assim, essa perspectiva contribui também para desresponsabilizar o poder público de atender às necessidades materiais dos sujeitos, insinuando que o acolhimento e a presença do professor, que também tem as necessidades de ordem material para suprir, fará com que os jovens estudantes se tornem pessoas melhores.

Entretanto, além da avaliação pelo Idepe, existe outra de ordem mais qualitativa que verifica os resultados da educação interdimensional e é realizada com base no conceito de competências, a partir dos Quatro Pilares da Educação, que são as aprendizagens que constituem o eixo estruturador para a Educação no século XXI, do Relatório Jacques Delors: aprender a ser, aprender a conviver, aprender a fazer e aprender a conhecer. Nessa mesma linha de pensamento, a coordenadora pedagógica do PEI diz que

Nessa escola além da avaliação cognitiva que a gente faz, a gente faz uma avaliação do desenvolvimento interdimensional do estudante onde cada professor avalia o estudante nas competências de Jacques Delors: aprender a ser, aprender a conviver, aprender a fazer e aprender a aprender, no final de cada bimestre, a gente tem isso agora já num sistema, “tabajara”, mas é. Eles se reúnem num colegiado e cada

um diz como é que está o desenvolvimento do estudante em relação àquelas capacidades, que é o detalhamento das competências (...) (Coordenadora Pedagógica).

O professor Antônio Carlos Gomes da Costa afirma que a proposta curricular do PEI considera que a “aprendizagem responde à indagação sobre como adquirimos e construímos conhecimento, enquanto as competências nos remetem ao uso que fazemos dele nos diversos âmbitos de nossa existência”. Ainda segundo o documento, ele traduziu as quatro aprendizagens em situações concretas do cotidiano escolar, transformando-as em quatro competências, estruturadas da seguinte forma:

Competências Cognitivas; o que significa aprender a aprender; Competências pessoais são aquelas relacionadas ao encontro da pessoa consigo mesma, no processo de busca da realização do seu potencial, ou seja, das promessas que trouxe consigo ao vir a este mundo. Competências relacionais são aquelas que possibilitam à pessoa relacionar-se com as outras pessoas, com o mundo envolvente (natural e social), com a dimensão transcendente da vida (crenças, valores, significados e sentidos). Competências produtivas são aquelas constituídas pelo conjunto dos conhecimentos, das habilidades e das atitudes, que dão condições à pessoa de ingressar, permanecer e ascender no mundo do trabalho, através do exercício de uma ocupação, serviço ou profissão (PERNAMBUCO, 2010, p. 17).

Neste particular, a avaliação interdimensional é pautada na perspectiva de observar o desenvolvimento dessas competências nos jovens estudantes. Segundo o documento legal, “busca-se colher informações básicas sobre o desenvolvimento do educando relacionando às competências cognitivas, pessoais, relacionais e produtivas” (PERNAMBUCO, 2010, p. 18). Ainda de acordo com a Proposta Curricular para o Ensino

Médio, se por um lado o entendimento do significado de competências está presente, por outro, as recentes orientações sobre avaliação, concluem que “avaliar competências é, sobretudo, entendido como um processo regulador da vivência dos alunos durante as experiências de aprendizagem” (PERNAMBUCO, 2010, p. 19). Nesse sentido, a pedagogia das competências, devido a seu caráter globalizado, passa a exigir uma nova forma de avaliar, ou seja, como ela sempre está vinculada a um fim, é preciso se certificar se esse foi atingido.

A avaliação tem um importante papel na configuração desse modelo de escola. Para Freitas (1995), ela é a categoria mais importante para assegurar a função social que a escola tem na sociedade capitalista. Essa categoria vai para além da utilização de “provas” ou instrumentos de medição, ela é utilizada como instrumento de controle disciplinar e aferição de atitudes e valores.

Aqui não cabe o simplismo de achar que esta distribuição dos resultados é uma questão de mera competência do professor ou da escola. Tentar resolver esta complexa relação baseado em auditoria, colocando mais pressão no sistema (cenouras e varas), faz com que o entrelaçamento das desigualdades sociais com as desigualdades acadêmicas na sala de aula e na escola seja agravado. (FREITAS, 2012, pp.384-385)

Portanto, há uma estreita ligação com o modelo adotado no PEI, o qual prevê em suas bases o controle total do processo educativo, na busca de resultados positivos para servir como propaganda para diversos fins, conforme já discutimos. Em relação à meritocracia, ainda segundo Freitas (2012), ela está na base da proposta política liberal: igualdade de oportunidades e não de resultados.

Para ela, dadas às oportunidades, o que faz a diferença entre as pessoas é o esforço pessoal, o mérito de cada um.

Nada é dito sobre a igualdade de condições no ponto de partida. 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, 2012, p. 383).

Nesse sentido, quando a meritocracia é aplicada ao sistema educacional, mais especificamente em relação a professores e escolas, os danos são maiores, pois seus efeitos penalizam justamente os melhores professores, isso porque partem do pressuposto de que sua maior motivação é o aspecto financeiro. No entanto, sem descartar esse aspecto, o que mais os motiva é o próprio desenvolvimento do estudante. Também é negativo na medida em que as sanções ou aprovações são feitas publicamente e em que os critérios utilizados e o cálculo feito para identificar os melhores e piores professores são inconsistentes. E finalmente a meritocracia não apresenta grandes impactos, além dos graves prejuízos à educação (FREITAS, 2012).

Dito isto, acreditamos ser possível perceber o quão danoso é se pensar a formação da juventude sob a lógica empresarial, que é voltada para atender às demandas de mercado; uma formação limitada ao básico, cuja defesa é que para acessar conhecimentos mais complexos é preciso saber o básico. Vários autores como Frigotto (2003, 2008), Maués (2009), Duarte (2006) e Saviani (1997) tratam sobre essa questão.

Um argumento muito conhecido no âmbito do sistema capitalista e que significa postergar para algum futuro não próximo a real formação da juventude, retirando dela elementos de análise crítica da realidade e substituindo-se por um “conhecimento básico”, um corpo de habilidades básicas de vida, suficiente para atender aos interesses das

corporações e limitado a algumas áreas de aprendizagem restritas (usualmente leitura, matemática e ciências). A consequência é o estreitamento curricular focado nas disciplinas testadas e o esquecimento das demais áreas de formação do jovem, em nome de uma promessa futura: domine o básico e, no futuro, você poderá avançar para outros patamares de formação (FREITAS, 2012, pp. 389-390).

Nesse sentido, o aspecto mais amplo da formação humana é subtraído no que tange a uma formação voltada para o desenvolvimento pleno das capacidades humanas e para a construção do cidadão do mundo, ativo e capaz de intervir na sua realidade a partir de uma complexa teia de relações que ele desenvolve enquanto ser histórico.

Dessa forma, percebemos como de fato acontece no PEI, mas não só nele. Há uma ênfase muito forte em aspectos da gestão no sentido de identificar a má qualidade da educação pública como uma deficiência administrativa. A inclusão de tecnologia e a ênfase na gestão são características das mudanças que empresários normalmente fazem no nível da produção e que são transferidas para o campo da educação. A essa forma de pensar a educação, Saviani, nos anos de 1980, chamou de Pedagogia Tecnicista.

Hoje, essa mesma lógica se faz presente no campo educacional e mais especificamente na forma em que o PEI foi criado, baseado na ideia de uma gestão com visão gerencial, na premiação, nos resultados e na exposição pública destes. Podemos perceber que esse conjunto de pressupostos se aproxima de como hoje esse tecnicismo se constitui.

O tecnicismo se apresenta, hoje, sob a forma de uma “teoria da responsabilização”, meritocracia e gerencialista, onde se propõe a mesma racionalidade técnica de antes na forma de “standards”, ou expectativas de aprendizagens medidas em testes padronizados, com ênfase nos processos de gerenciamento da força de trabalho da escola

(controle pelo, processo, bônus e punições), ancoradas nas mesmas concepções oriundas da psicologia behaviorista, fortalecida pela econometria, ciências da informação e de sistemas, elevadas à condição de pilares da educação contemporânea. (FREITAS, 2012, p.383)

Nesse sentido, o autor vai chamar essa nova configuração do tecnicismo de neotecnismo, cujos pilares são a responsabilização, a meritocracia e a privatização. A ideia principal desse modelo é de ter o controle total sobre todas as ações que se desenvolvem no âmbito do sistema educacional.

### Considerações Finais

Este trabalho foi desenvolvido com o objetivo de responder ao questionamento sobre as utilizações que norteiam o Programa de Educação Integral de Pernambuco. Assim, a produção dos dados e a análise demonstraram que a política de educação integral em Pernambuco nasce seguindo as exigências dos empresários, que são mediados por organismos internacionais, com o objetivo de atender ao novo padrão de acumulação, o qual exige um trabalhador polivalente e capaz de se adaptar às instabilidades da vida. Os organismos internacionais têm papel fundamental na orientação das políticas educacionais e exercem sua influência por meio de assistência técnica e empréstimos. Assim, passam a definir o modelo de educação que melhor atenda aos interesses da classe que representam; ressalta-se que as políticas educacionais de um modo geral apresentam um viés classista e, em Pernambuco, não é diferente.

As Escolas de Referência cumprem o papel de passar a promessa de integração do jovem ao mercado de trabalho, conforme indicações do governo federal e do Banco Mundial. No entanto, a literatura, como já discutido, mostra a incapacidade do capital na sua lógica incorrigível de integrar a juventude numa sociedade desintegradora por essência.

Com o encerramento do convênio com o ICE, as escolas de tempo integral vêm passando por um processo de implantação crescente em prédios de escolas já existentes, na maioria das vezes. Destacamos que a própria nomenclatura – Escola de Referência – está sendo utilizada para apresentar um modelo de escola diferenciado, sugerindo que dentro da própria rede de educação há uma diferenciação no atendimento tanto administrativo quanto pedagógico, o que já leva a questionamentos sobre o quanto isso é benéfico para os estudantes e se é possível uma universalização dessas escolas dentro da rede estadual de Pernambuco.

Observamos que a expansão se dá em relação ao tempo e ao espaço e que estes sofrem manipulação. Em relação ao espaço, como assinalado acima, são escolas da rede que vão se transformando, mas que não apresentam boa infraestrutura para atender aos padrões estabelecidos pela Unidade Técnica de Cooperação do PEI, conforme já tratado neste trabalho. Essa desqualificação segue uma parte visível de um fenômeno mais amplo, tipicamente brasileiro, de “expansão escolar”, ao longo do qual, como diria Manoel de Barros, a escola foi “ampliada para menos” (ALGEBAILLE, 2009). Essas ampliações permitiram as mais diversas utilizações que não limitadas ao campo educacional.

As diferentes tentativas de utilização da escola, por meio do fenômeno da expansão, trazem à tona duas dimensões inseparáveis que se influenciam mutuamente: “a expansão territorial da oferta ensejaria uma expansão da ‘territorialidade’ da ação escolar” (ALGEBAILLE, 2009, p. 328). Isto significa que os âmbitos da vida social onde a escola assumiria alguma autoridade para operar seriam ampliados e diversificados. Portanto, a presença da escola enseja a ausência de outras esferas do Estado, o que nos traz a Lefebvre (2006), quando fala sobre o sentido de ausência que diz respeito a coisas que de algum modo já são “conhecidas ou suspeitadas, que se tornam presentes por meio de evocação” (Ib. p. 328).

Já quanto à expansão em relação ao tempo, podemos inferir que a manipulação se deu por meio da maior quantidade de escolas semi-integrais, em relação às escolas de tempo integral, que não melhoraram o

espaço. Porém, passa a impressão que o número de Escolas de Referência vem aumentando e, conseqüentemente, a ideia de universalização, sem, no entanto, representar a melhoria da qualidade.

Ao longo deste trabalho, procuramos evidenciar que o tipo de expansão dessas escolas resultou da sua intensa utilização para outros fins que não propriamente os educacionais. O que nos levou ao termo “robustecimento” no sentido dado por Algebaile (2009, p. 329), que busca indicar uma modificação estrutural da escola, ou seja, uma ampliação de sua esfera de atuação que não corresponde a uma ampliação concreta de uma atuação “eficiente” sobre estes novos campos e temas que migram para a escola. Portanto, nesse sentido, o termo não implica em ganhos ou melhorias, mas quer dizer que mais tarefas e coisas são atribuídas à escola, em geral, em detrimento do tempo, do espaço, dos recursos e das energias que deveriam estar a serviço do conhecimento.

Nesse sentido, questionamos o tipo de formação geral e técnica que está sendo ofertada, bem como questionamos a implantação de um currículo pouco pautado numa perspectiva crítica, com um modelo baseado no desenvolvimento de competências e do protagonismo juvenil com um forte apelo ao empreendedorismo, o que demonstra a aproximação das Escolas de Referência com o modelo de escola exigido pelos reformadores da educação.

É importante destacar que o afã de reduzir indicadores educacionais adversos e obter bons resultados nas avaliações estandardizadas pode estar levando a escola a desenvolver estratégias aligeiradas e que não consideram a formação da juventude como um processo contínuo e amplo, cuja avaliação deveria ser formativa e cotidiana, preocupada não em atingir os resultados, mas em um processo de tomada de decisões que visem ao aperfeiçoamento do processo de ensino e aprendizagem, de modo que os jovens possam ser contemplados em suas várias potencialidades. A redução da formação da juventude à mera adaptação às condições do mercado e a constante fragmentação das práticas sociais e educativas são o que impede o entendimento da educação como um processo de formação integral.

Nesse sentido, observamos que a avaliação é uma importante categoria presente no programa analisado e ela está baseada nas competências especificadas no Relatório Jacques Delors. É de amplo conhecimento que um dos seus lemas norteadores é o “aprender a aprender”. A partir das nossas análises, este lema é utilizado como mais uma forma de esvaziar a educação escolar da classe trabalhadora e aprimorar a educação das elites. Nessa ótica, o papel da escola passa a ser o de ensinar aquilo que terá utilidade garantida, no entanto, o papel da escola vai além. Esse empobrecimento utilitarista limita as capacidades de desenvolvimento humano no sentido de realização da satisfação plena.

Outro conceito importante que alicerça a concepção do Programa de Educação Integral é a Pedagogia das Competências, a utilização desse termo para educação vem agregado às indicações dos empresários e tem como objetivo aproximar a escola da lógica empresarial, ou seja, formar trabalhadores polivalentes, flexíveis, capazes de trabalhar em grupo e resolver problemas na ação. Desse modo, a concepção de educação interdimensional, desenvolvida por Costa (2008), guarda estreita aproximação com essa lógica. Essa concepção fundamenta a proposta curricular das Escolas de Referência e tem suas bases no Relatório Jacques Delors que propõe reequilibrar as relações entre a razão, a afetividade, a corporeidade e a espiritualidade. Essa filosofia é voltada para a formação de valores e para o protagonismo juvenil, além de trazer em seu bojo vários outros conceitos como autonomia, empreendedorismo, projeto de vida, provocando uma salada de conceitos que não favorecem à formação integral do estudante, pelo contrário a superficializam.

Ao analisar a utilização no sentido de controle da juventude pobre, foi possível percebermos que a educação integral é oferecida como uma solução aos problemas da violência a que os jovens pobres estão expostos, o que superficializa a discussão sobre os problemas estruturais da sociedade capitalista, apresentando as Escolas de Referência como a solução dos problemas educacionais e sociais do Estado. Outra forma de utilização do PEI que foi possível analisar é com a propaganda sobre os resultados positivos, veiculados nacionalmente na mídia, permitindo

a quem está fora do estado conhecer os bons resultados nas avaliações externas e internas e pressupor, sem uma análise mais apurada, que em Pernambuco foi encontrada a solução para os problemas da má qualidade da educação pública.

Além do mais, foi possível observar que neste programa há uma forte utilização política por meio do bônus e da gratificação oferecida às escolas que atingem as metas estabelecidas pelo pacto firmado entre essas e a Secretaria de Educação. Esse tipo de utilização provoca a desmobilização e enfraquecimento da organização dos professores e permite que cada vez mais o governo controle a determinação das políticas educacionais, provocando os desmandos e a inserção de setores privados na educação com o objetivo de atender aos interesses do capital.

Em sintonia com o exposto, observamos que no Brasil a produção histórica da escola pública aconteceu por duas vias de produção, a saber: a produção de uma escola pobre para os pobres e a produção de escolas modernas, de “primeiro mundo” (ALGEBAILLE, 2009, p.124). A autora diz que a persistência da ideia de uma escola precária, sem qualidade pedagógica e que tem indícios em um tempo passado não é infundada. Isto porque a abordagem sobre a produção da escola não considera e nem explora a análise da organicidade entre estas duas vias de produção.

Sobre os projetos considerados inovadores e que guardam estreita relação com o objeto desse trabalho, a autora afirma que nestes, apesar de se almejar o acesso de todos, isso não se concretizaria devido ao alcance dos programas dependerem das relações e não da vontade de quem os produz. Nesta direção, a Erem tem se constituído como uma chance para poucos, mas propagandeada como uma promessa para muitos.

## Referências Bibliográficas

ALGEBAILLE, E. *Escola Pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos*. Rio de Janeiro: Lamparina, Faperj, 2009.

BRASIL. *Programa Ensino Médio Inovador*–Documento Orientador. Brasília: MEC,2009.

CHEPTULIN, A. *A dialética materialista: categorias e leis da dialética*. São Paulo: AlfaÔmega,1982.

DELORS, J. *Educação: um tesouro a descobrir*. Relatório da Unesco da Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI. São Paulo: Cortez, 1999.

DUARTE, N. *Vigotsky e o “Aprender a aprender”*: crítica às apropriações neoliberais e pós-modernas da teoria vigotskiana. 4 ed. Campinas: Autores Associados, 2006.

FREITAS, L. C. de. *Crítica da Organização do Trabalho Pedagógico e da Didática*. Campinas, SP: Papirus, 1995.

\_\_\_\_\_. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 33, n 119, p. 379-404, abr.-jun. 2012.

FRENTE POPULAR DE PERNAMBUCO – Programa de governo Eduardo Campos (2011- 2014). *O NOVO PERNAMBUCO: Melhor para trabalhar, melhor para viver*. 2010.

FRIGOTTO, G. *A Produtividade da escola improdutiva:Um (re) Exame das relações entre educação e estrutura econômica-social capitalista*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1984.

\_\_\_\_\_. Educação, crise do trabalho assalariado e do desenvolvimento: teorias em conflitos. In: FRIGOTTO, G. (org.). *Educação e Crise do trabalho: Perspectivas de final de século*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

\_\_\_\_\_. Política e gestão educacional na contemporaneidade. In: FERREIRA, E. B.; OLIVEIRA, D. A. (orgs.). *Crise da Escola e Políticas Educativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

GONSALVES, E. P. *Conversas sobre iniciação à científica*. Campinas, SP: Alínea, 2007.

HARVEY, D. *Condição Pós-Moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 19. ed. São Paulo: Loyola, 2010.

LEHER, R. Educação no Governo de Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

LEFEBVRE, H. *La presencia y La ausencia: Contribución a la teoria de las representaciones*. México: FCE, 2006.

LEITE, J. C. Z. *Parcerias em educação: o caso do GP*. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife. 2009.

MAGALHÃES, M. *A juventude brasileira ganha uma nova escola de Ensino Médio: Pernambuco cria, experimenta e aprova*. São Paulo: Albatroz: Loqüi, 2008.

MINAYO, M. C. S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

MAUÉS, O. C. O papel da escola na construção dos saberes e os limites da noção de competências. In: FERREIRA, E. B; OLIVEIRA, D. A. *Crise da escola e políticas educativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

OLIVEIRA, D. A. Política educativa, crise da escola e a promoção de justiça social. In: FERREIRA, E. B.; OLIVEIRA, D. A. (orgs.). *Crise da Escola e Políticas Educativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

PERNAMBUCO. *Convênio de Cooperação Técnica e Financeira nº 021/2003*. Que dispõe sobre a parceria entre a Secretaria de Educação e Cultura de Pernambuco e o Instituto de Corresponsabilidade pela Educação – ICE.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 125 de 10 de julho de 2008*. Dispõe sobre a criação do Programa de Educação Integral e outras providências.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Educação. *Proposta Curricular para o Ensino Médio Integral*. Recife, 2010.

PERNAMBUCO JÁ. *Programa de Governo para Mudar Pernambuco: síntese para discussão*. Recife, 1998.

POCHMANN, M. Juventude em busca de novos caminhos no Brasil. In: NOVAES, R.; VANNUCHI, P. (orgs.). *Juventude e Sociedade*. São Paulo: Editora Fundação Perseu

Abramo, 2004.

RAMOS, M. Ensino médio integrado: ciência, trabalho e cultura na relação entre educação profissional e educação básica. In: MOLL, Jaqueline. *Educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Artmed, 2010.

SAVIANI, D. *A nova lei da educação: LDB, limite, trajetória e perspectivas*. São Paulo: Autores Associados, 1997.

SILVA, J. A. de A.; SILVA, K. N. P. *Educação Integral no Brasil de hoje*. Curitiba: CRV, 2012.

SINGER, A. *Os Sentidos do Lulismo: Reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

# O Programa de Formação de Gestores Escolares de Pernambuco e a Qualidade da Educação

*Iágrici Lima Maranhão*

*Luciana Rosa Marques*

## Introdução

Este trabalho busca compreender o Programa de Formação dos Gestores Escolares de Pernambuco (Progepe) como política de formação no governo pernambucano. Para tal, fez-se necessário identificar os pontos de partida, a organização e a implementação do Progepe e como estes aspectos se materializam nas formações.

O Progepe é um programa que faz parte da política educacional implementada em Pernambuco a partir do governo de Eduardo Campos. A análise desse governo indica elementos distintos dos anteriores, sendo fortemente influenciado por uma política nacional de continuidade das reformas do estado, iniciadas ainda na década de 1990.

É neste contexto, mais especificamente nos anos de 2006-2007, que se inicia o processo de implementação do Pnage (Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal), ao qual assumirá um formato peculiar no Estado de Pernambuco, a princípio com Jarbas Vasconcelos, governador que antecedeu Eduardo Campos, tendo prosseguimento com maior força no governo seguinte.

O Estado de Pernambuco, então, assume um compromisso de dinamizar os serviços públicos, tornando-os mais eficientes e eficazes, a partir do uso do dinheiro público e do atendimento de qualidade aos cidadãos. Em 2003, o governo do Estado de Pernambuco inicia um processo para instituir o planejamento estratégico, visando indicadores de desempenho e resultados e oportunizando as correções das falhas apontadas, enquanto mecanismos de aprimoramento do serviço público. No estudo de Julião (2013, p. 62), o autor afirma que este instrumento para avaliar a gestão pública surge com as transformações no papel do Estado, especialmente quanto à necessidade de analisar os custos e as vantagens de suas intervenções, que seriam as “correções oportunas”, sendo, então, os indicadores de desempenho os instrumentos para aferição de qualidade. É nesse contexto que é implantado o Programa de Modernização da Gestão Pública, que foca as diferentes áreas de atuação do Estado, entre elas a educação. O Progepe foi um dos projetos implantados para a melhoria da qualidade da educação, tendo como foco a formação de gestores escolares da rede pública estadual.

Para analisar a Política de Formação de Gestores Escolares do Estado de Pernambuco e a influência desta para a qualidade da educação, escolhemos utilizar como um dos procedimentos metodológicos o Grupo Focal, que foi realizado com 8 (oito) gestores de escolas estaduais. Considerando que o Grupo Focal consiste em uma técnica de interação e debate onde subsídios podem se sobressair mediante o contato coletivo, entendemos que esse instrumento nos forneceria os elementos necessários para compreensão de como a formação dos gestores escolares da rede estadual de Pernambuco tem influenciado na qualidade da educação do Estado. Realizamos ainda entrevistas com os gestores da Secretaria de Educação (SEE) e da Secretaria de Planejamento (Seplag) do Estado de Pernambuco, além da análise documental. A perspectiva desta pesquisa está em conhecer tanto discursos no processo de implementação do Programa de Modernização da Gestão Pública, no âmbito das normativas, como também a forma com que os sujeitos que

promovem as ações deste novo modelo assumem os ideais de cumprir as metas e resultados propostos pelo sistema.

### O Progepe: novo conceito de qualidade da educação?

Com relação especificamente ao contexto educacional, a política que implementa o curso de formação para o gestor escolar em Pernambuco é promulgada através do Decreto nº 38.103, de 25 de abril de 2012, que institui o Progepe. O programa tem como objetivo a promoção de ações formativas, diagnósticas e avaliativas para contribuir com a formação de *lideranças sistêmicas capazes de atuar no conjunto da escola, assegurando aspectos concernentes à qualidade da educação* (PERNAMBUCO, 2012) (grifo nosso). O documento aponta ainda que:

[...] a abertura de um curso de formação de gestores escolares, considerado pelo estado como um compromisso com a *qualidade social* associando-o com o Pacto pela Educação que é instituído com a finalidade de promover a *responsabilização do poder público estadual, das escolas, das famílias e também a aliança com diversos setores da sociedade com o objetivo de alcançar a qualidade social da educação* (PERNAMBUCO, 2012 p. 112) (grifo nosso).

O discurso apresentado no Decreto nº 38.103 (2012) se coaduna ao da Reforma do Estado, apontando tais mudanças como relevantes para a oferta de serviços públicos. A análise identificou que a proposta do Progepe não se voltava apenas para a criação de uma plataforma de “formação continuada”, mas, sim, para a consolidação de um modelo de formação peculiar ao Estado que coadunasse com o novo paradigma gestor, ou seja, visava à criação de um perfil para os gestores. Pereira (2007, p. 18) coloca que, no processo de democratização da educação, a escola passou a acumular responsabilidades que aparentemente a consolidam como um instrumento de participação social. No entanto, o autor aponta como

este ciclo de responsabilização da comunidade e desresponsabilização do poder público transformam a democratização e a formação política dos atores em mecanismos que camuflam uma participação outorgada.

Com relação à constituição e organização do Progepe, o Decreto nº 38.103 (2012) coloca que a participação no curso, em fase inicial, seria parte obrigatória para a continuação nas etapas seguintes e consistiria no processo seletivo para diretores escolares. Faz parte também do programa um curso de Especialização e o Mestrado Profissional em parceria com a UFPB. Tanto o decreto como o edital do curso e o discurso da gestão ressaltam a importância do programa através de colocações como *“compromisso com a educação de qualidade”*, *“objetivo de alcançar qualidade social”*, *“necessidade de formar diretores capazes de se comprometer com o aprimoramento educacional do Estado”*, *“a importância do diretor escolar assegurar.....”*, fundamentando a prática discursiva na proposta de Gestão por Resultados. O discurso de fundamentação do programa está também associado à elevação dos índices educacionais de Pernambuco enquanto inferências de discursos que se coadunam com uma gestão voltada para resultados, sendo possível perceber, portanto, seus pressupostos ideológicos.

Para a implementação do Progepe foi necessário ampliar a área de atuação da Secretaria de Estado de Educação (SEE), tendo em vista que a Universidade de Pernambuco (UPE) materializaria as atividades do curso. Paralelo a essa organização, o Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG) atuou na formação dos técnicos das Gerências Regionais. O intuito foi fornecer bases teóricas para os questionamentos sobre a transposição da ótica gerencial para o processo de organização e gestão da educação. Este Instituto apresenta um discurso de fomento das práticas gerencialistas na administração pública, apontando como diferencial uma estratégia capaz de materializar transformações de comportamentos organizacionais, através da aplicação do PDCA<sup>54</sup>.

---

54 O ciclo de PDCA se constitui em uma cultura de análise e implementação de um ciclo que reverbera numa mudança comportamental da organização. Disponível em: <<https://www.falconi.com/quem-somos/o-metodo-pdca/>>.

Neste contexto, a equipe da SEE afirma que, embora já fossem realizados alguns dos parâmetros utilizados no PMGPE desde o governo Jarbas, é no governo de Eduardo Campos que se materializa de fato a gestão gerencialista.

A propósito das competências necessárias para a ocupação do cargo de gestor escolar, que não são objetos da formação inicial, o documento do curso aponta que estas deveriam ser construídas mediante a participação no curso (PERNAMBUCO, 2012). Assim, o Progepe surge com a carga horária inicial de 180h, oferecendo 11.235 (onze mil duzentos e trinta e cinco) vagas numa rede de aproximadamente 24.000 (vinte quatro mil) professores efetivos. No entanto, apenas 7.888 (sete mil oitocentos e oitenta e oito) se inscreveram e somente 3.622 (três mil seiscientos e vinte e dois) permaneceram até o final do curso.

É importante destacar que em Pernambuco a democratização do acesso ao cargo de gestores escolares acontece através da primeira edição do Projeto Escola Democrática, que instituiu o processo seletivo-eletivo para a provisão do cargo de gestores escolares na rede estadual de ensino, em setembro de 2001. De acordo com Santos (2012), poucas escolas apresentaram candidatos, o que levou à deflagração de um novo processo em abril de 2002, tendo como finalidade a ampliação do número de escolas participantes.

É possível inferir que o processo de eleição para gestores vinculados ao Progepe não se apresentou enquanto uma inovação, tendo em vista a existência desse movimento anterior. Contudo, a experiência de Pernambuco, mesmo que tardia no que tange à eleição de gestores escolares, reverbera no programa de formação proposto pelo governo Eduardo Campos, apontando a relevância de não apenas eleger um sujeito da própria comunidade escolar, mas de direcionar as ações deste em prol da plataforma governamental.

A proposta de realização das aulas a distância trouxe elementos que compõem o processo de interação, ensino e aprendizagem através de um ambiente virtual de aprendizagem (AVA), com o objetivo de promover o acesso dos cursistas aos conteúdos dos cursos de aperfeiçoamento

e especialização (PERNAMBUCO, 2012). Para isso, os alunos foram levados a vivenciar cada etapa e, segundo os gestores da SEE, o curso promoveu desde o início “o comprometimento com o que estava sendo proposto como modelo gestor, afinal nenhum dos inscritos estavam lá obrigados, não é?”.

Outro aspecto a destacar é que o curso elevaria o salário, tendo em vista que a segunda parte equivale a uma especialização. Contudo, para participar da etapa avaliativa, o professor teria de apresentar um quantitativo de 80% (oitenta por cento) de frequência mínima comprovada no curso de aperfeiçoamento. Esta etapa seria composta de uma prova onde os questionamentos versariam sobre o material elaborado e disponibilizado pela SEE. A proposta de avaliação do Progepe aparece aos gestores (SEE e Seplag) como uma necessidade do monitoramento e avaliação do processo formativo da prática profissional do gestor escolar, como indicam os extratos de fala abaixo:

A avaliação e a prestação de contas farão parte da vivência deles quando assumirem o cargo. Pressupomos que ele mesmo fará este processo com sua equipe, com suas ações.

Estar presente, cobrar assiduidade de sua equipe, avaliar, serão aspectos do trabalho de gestor, então é apenas cumprir o proposto.

A existência de um mecanismo de avaliação fomenta a discussão em torno da seleção dos sujeitos que participariam das demais etapas, tendo em vista o direcionamento do perfil desejado. Sobre a importância de o conhecimento produzido na formação ser parte do exercício da função, Wittmann (2000, p.93) coloca que a administração da educação é intrínseca à prática educativa e não o inverso. Ou seja, a administração da educação é uma intervenção social para que o fazer pedagógico se materialize.

A fase avaliativa apontava a eliminação dos cursistas que não alcançassem a média igual ou superior a 7,0 (sete), de maneira que apenas seriam certificados aqueles que atingissem, no mínimo, esta média. Apesar da certificação não assegurar a nomeação ao cargo, ela se apresenta como condição para que o candidato prossiga no processo, para a etapa de consulta à comunidade escolar. Dos concluintes, 529 (quinhentos e vinte e nove) foram nomeados gestores ao fim do processo.

Para o momento da etapa seletiva, o curso de aperfeiçoamento contou com 12 módulos distribuídos entre temáticas que transitam dos marcos regulatórios até o conceito de *accountability*. De uma forma geral, podemos afirmar que a produção do material estabeleceu um ciclo de competências e habilidades que deveriam ser construídas pelo gestor para atender as demandas que seriam apresentadas às escolas a partir da implementação do “novo modelo” de gestão do estado. Sendo assim, a formação tinha o objetivo de criar um perfil do profissional “Gestor Escolar”.

Um aspecto importante dos módulos é a atenção dispensada ao Ensino Médio. As escolas que assumem a política da educação integral no Estado – e apenas trabalham com essa modalidade de ensino – possuem algumas particularidades no que tange à sua organização. No início do PMGPE, apenas 13 escolas do governo foram colocadas no regime de educação integral, que seria como um piloto para avaliação do novo programa. Só após o momento da avaliação, este sistema seria levado às demais escolas. Assim, o modelo foi expandido para todas as instituições, com exceção das escolas técnicas.

A peculiaridade com relação aos gestores das escolas técnicas se deu na sua escolha, que não ocorreu da mesma forma que nas escolas de Ensino Fundamental e Médio, as denominadas Escolas de Referência. A escolha dos gestores se deu através da participação dos candidatos no curso mais a avaliação dos currículos, não ocorrendo consulta à comunidade. Substituindo a etapa de consulta, houve uma entrevista com a equipe da SEE para que o candidato apresentasse um plano de gestão que deveria conter estratégias para melhorar os índices das respectivas escolas as quais estavam candidatando-se.

Toda esta atenção teve reflexos nos resultados do Ideb de 2013, quando o Ensino Médio de Pernambuco atingiu a meta prevista para 2015 (3,6), subindo da 22ª (vigésima segunda) posição para 4ª (quarta) posição (Inep, 2013). Não surpreendentemente, em 2015, os resultados mostraram que o trabalho em torno de uma gestão por resultados ocasiona os efeitos esperados, tendo em vista que o Estado alcançou o 1º (primeiro) lugar no Ideb em 2017. Os dados corroboram com o discurso sobre a qualidade e como todo este contexto apenas consolida ainda mais a política educacional de gestão por resultados.

Sobre algumas práticas que seriam teorizadas e trabalhadas junto aos candidatos no Progepe, as gestoras da SEE esclarecem que, apesar de não haver uma denominação, como o ciclo de PDCA, ações semelhantes no sentido de avaliar e refletir sobre o resultado das avaliações externas já eram realizadas nas escolas, no entanto sem o conhecimento técnico da administração. A gestora coloca que, entre 2000-2002, Pernambuco, ao solicitar um empréstimo ao governo federal, teve este condicionado a algumas mudanças em áreas sociais, inclusive na educação, que deveria corrigir os fluxos e melhorar o acesso e permanência na educação básica.

Partimos do entendimento de que para que ocorra a materialidade discursiva, que é a significação da língua, faz-se necessário que o discurso tenha uma materialidade, um significado para quem o recebe e o põe em prática. Neste caso, o discurso da integração e unidade da equipe fomenta uma empatia pelo modelo de gestão por resultados, por parte dos sujeitos-atores da escola, de maneira a definirem seu trabalho nessa conjuntura como um aspecto relevante para o alcance da qualidade.

Pereira (2007) afirma que existem dois tipos de enunciados sobre qualidade da educação. O primeiro trata de qualidade da educação enquanto responsabilidade da gestão da escola e o segundo aponta a gestão da escola como meio para atingir a qualidade da educação. O fato de que os números podem referendar o que é qualidade nos remete ao caráter quantitativo do processo avaliativo brasileiro. Embora tenhamos discussões em torno do paradigma social da qualidade, em poucos momentos vemos esta questão sendo tratada por este viés.

A proposta do Progepe apresenta a qualidade social como eixo, apesar de ter muitos aspectos direcionados ao gerencialismo. No Progepe, os objetivos e finalidades culminam na melhoria dos índices educacionais das escolas da rede estadual. Machado (2000) coloca que, em todas as áreas, a capacitação profissional é uma condição para o aperfeiçoamento da prestação do serviço e, trazendo para o campo da discussão da qualidade na educação, podemos perceber a capacitação e o treinamento enquanto insumos necessários para a realização de um serviço que atenda às necessidades de quem o recebe.

### **O discurso do governo sobre o Progepe: em questão, a qualidade da educação**

Tedesco (2012) afirma que atualmente existe uma insatisfação com a educação pública de forma geral. Mesmo diante do fato de que nos últimos anos têm sido alcançados indicadores educacionais favoráveis e expressivos em muitos estados, ainda é forte a ideia de que a educação pública não tem acompanhado as mudanças sociais; por isso, os sistemas e governos se debruçam sobre várias maneiras de tentar alinhar o processo às mudanças sociais.

A ausência de uma conceituação consensual sobre a qualidade tem promovido o fortalecimento das práticas gerencialistas na educação, solidificando o discurso da qualidade a partir de resultados de avaliações em larga escala.

A preocupação, neste caso, é quando os mecanismos de avaliação externa passam a ser parâmetros de eficiência em detrimento de outros aspectos relevantes para a própria organização escolar, conforme afirma Martins (2001, p. 34):

[...] as avaliações externas e seus testes padronizados em larga escala se constituem enquanto elementos que dificultam a efetivação da autonomia da escola e o processo de descentralização. Mesmo que se considere a realização

de avaliação externa sobre os resultados obtidos pelas escolas um importante indicador para que os gestores dos sistemas de ensino possam corrigir problemas e reorientar decisões e percursos institucionais, as metodologias que desconsideram a diversidade cultural que permeia as redes de escolas não captam a efetiva dinâmica das unidades escolares, com base apenas nos resultados finais obtidos por testes padronizados.

Uma das justificativas observadas para o uso de avaliações externas é a de que, através dos indicadores, as ações poderiam ser realizadas ou redirecionadas. Contudo, também percebemos as limitações destes testes padronizados que não levam em conta aspectos regionais, ocasionando certa desigualdade no que é posto como mecanismo de avaliação. Entendemos que a dinâmica das escolas se modificou nos últimos anos. Assim, esta centralização tem ocasionado uma busca permanente por resultados, de forma que o *ranking* criado estabelece as diferenciações em torno do trabalho da escola, sem levar em conta questões voltadas para a educação emancipadora, a qual sugere uma percepção de qualidade diferenciada do modelo gerencialista.

Fernandes e Gremaud (2009, p. 53) afirmam que, no Brasil, é através da implementação do Ideb, no ano de 2007, que surge uma ação do governo federal com relação aos objetivos que deveriam ser alcançados pelas redes públicas de ensino. Esse modelo busca fomentar um incentivo para que as escolas dos estados e municípios alcancem resultados significativos nos indicadores de desempenho. É importante salientar que iniciativas anteriores apontavam uma preocupação com aspectos como a democratização, transparência e gestão de qualidade (PERONI, 2008).

A qualidade da educação no discurso apresentado pelo PMGP-ME não se coaduna com o discurso amparado na justiça social. O conceito de qualidade adotado pelo Estado atende a uma perspectiva quantitativa, utilizada como resultado do aprendizado dos alunos. Em Pernambuco,

para justificar as mudanças ocorridas nos últimos anos, não bastou apenas ao governo do Estado apresentar as propostas de modernização da gestão pública e particularmente da gestão escolar; fez-se necessário melhorar o desempenho do Estado no ciclo da competitividade, que em 2005 apontava que a educação de Pernambuco estava abaixo dos níveis nacionais.

A definição de qualidade apresentada no documento do PMGP-ME para educação está diretamente associada ao Ideb (Pernambuco, 2012). Os gestores da Secretaria de Educação apresentam um sentido para qualidade coadunado à perspectiva gerencialista, como apontam seus discursos.

Definir qualidade é complicado. Podemos até elencar alguns aspectos do que seja uma educação de qualidade, mas dizer “isso ou aquilo é uma educação de qualidade...” é impossível! Entendemos que a qualidade da educação acontece, se mostra, quando nossos alunos conseguem sucesso na vida profissional.

Não conseguimos ainda definir um conceito do que é qualidade e acho que isso não se apresenta diretamente no programa. Fica implícito que atender às metas é alcançar a qualidade. Agora... diga-se de passagem que nem o Escola de Gestores traz uma definição de qualidade da educação. Ou traz? Pelo menos, a gente não conhece.

Segundo a Unesco (2004, p.43), a qualidade na educação seria “*encontrar um novo paradigma de vida, de vida sustentável, que possa renovar nossos sistemas de ensino e lhes dar sentido*” (grifo nosso), fomentando uma educação emancipatória. Essa perspectiva está totalmente ausente no discurso sobre qualidade dos que fazem a Secretaria de Educação.

O discurso que se materializa é o da incorporação de conceitos, como eficiência e eficácia, que passam a compor o sentido do que seria

qualidade, ocasionando uma lógica empresarial desprovida do cunho emancipatório (LIMA, 2001, p. 43-44). A prevalência desse discurso nos fez questionar o motivo do não aproveitamento da participação dos gestores escolares de Pernambuco no Programa da Escola de Gestores<sup>55</sup> e o investimento em um curso próprio. Os sujeitos apontam para uma ausência na relação entre o formato proposto em Pernambuco e o modelo ofertado pelo Ministério da Educação.

Ora, a Escola de Gestores, mesmo sendo de um governo recente, não coaduna com a formação que o governo de Pernambuco desejava para os gestores que estariam à frente das escolas buscando as metas. O intuito era de preparar mais que apenas diretores burocráticos, e sim mais líderes motivadores. Queríamos professores que entendessem para além das questões de financiamento e de prestação de contas, tanto que no curso foi abordado até neurociência, entendendo que eles precisavam compreender dessas questões.

Neste mesmo sentido, outra gestora comenta:

Era importante, para o Progepe dar certo, que os gestores regionais estivessem afinados com as propostas, já que eles fariam o monitoramento de suas regiões e isso não tem na Escola de Gestores. Não há esse acompanhamento e avaliação da equipe junto ao diretor de escola.

Percebemos que as gestoras tentaram apontar as diferenças entre os programas para assim justificar as razões que levaram o governo do Estado de Pernambuco a investir num outro projeto, mesmo havendo o

---

55 Programa de formação do Ministério da Educação que inclui curso de Especialização em Gestão Escolar dirigido para gestores escolares das redes públicas brasileiras. O Estado de Pernambuco aderiu a esse programa e vários gestores escolares participaram do curso de especialização.

programa de formação de gestores do governo federal. Diferentemente do Progepe, a Escola de Gestores “assentado na relação teoria – prática toma por base uma concepção de formação humana e de gestão educacional dentro dos marcos da democracia e da cidadania, procurando favorecer melhorias e estimular inovações na prática cotidiana de gestores da educação básica, que contribuam para a elevação qualitativa do padrão de escolaridade da educação básica” (MEC, 2006 p. 6).

É perceptível a dinâmica em torno da criação de um novo perfil para os gestores escolares, partindo do entendimento de que seria necessária uma formação direcionada ao perfil de gestor desejado. Os gestores governamentais concordam quando apontam que o ponto principal do Progepe seria “profissionalizar o cargo de gestor escolar”, no sentido de criação de um perfil do gestor ideal para o modelo implementado, no sistema educacional em Pernambuco.

Os gestores, quando questionados sobre o Programa de Modernização apresentar-se enquanto um novo modelo de gestão pública, são quase unânimes em afirmar que a reforma ocorrida no modelo de gestão do Estado de Pernambuco foi necessária e ainda acrescentam que:

De fato, Pernambuco estava entre os piores estados do país para se viver. Imagine a educação? Era preciso uma mudança nesse modelo para que o estado subisse os níveis dos serviços públicos.

Quando recebemos o organograma e a tarefa de montá-lo com as missões e os objetivos, de início pareceu ser uma fantasia. Realizar mudanças tão específicas, em áreas tão defasadas, em pouco tempo [...] soava algo que não daria certo. O desafio maior era implantar isso de forma que gerasse atitudes e rotinas diárias, mudar comportamento.

Uma das gestoras da SEE aponta, inclusive, que, se os sujeitos que estivessem sendo orientados por tal política não “vestissem a camisa”

do projeto do governo, não haveria a materialização dos resultados. Entende-se, portanto, que os sujeitos assumem o discurso da modernização, consolidado enquanto uma prática social. O fato do governo Eduardo Campos, por meio do PMGP-ME, alcançar resultados significativos, deve-se em parte aos investimentos e força de planejamento das ações em várias esferas, mas também à força e mobilização realizada pelo governo junto aos funcionários, que, no chão das instituições, transformam as metas em resultados. Neste aspecto, retoma-se o conceito de performatividade colocado por Ball (2005, p. 543) “como uma tecnologia, uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança”.

Esse olhar sobre a performatividade assevera ainda o posicionamento do governo com relação ao curso se entendermos que “a performatividade é alcançada mediante a construção, publicação de informações e de indicadores, ações institucionais de caráter promocional, mecanismos para estimular, julgar e comparar profissionais em termos de resultados: a tendência para nomear, diferenciar e classificar”, como aponta Lyotard (1984, p. 24). Uma das características da performatividade é o monitoramento para geração de dados, de maneira que este se torna um dos eixos que sustentam a base de uma gestão por resultados, remontando à ideia da proatividade e aceleração do serviço com uma melhor qualidade.

É possível perceber que a qualidade está atrelada ao caráter gerencialista, visando ao alcance de metas. O discurso da profissionalização da gestão fundamenta tal perspectiva.

*Se entendermos o sentido da proposta, não vamos apenas perceber este viés gerencialista que se coloca enquanto um aspecto perverso, negativo. Precisamos entender que vivemos hoje em outra realidade e, aparentemente, parece que vivemos numa empresa, mesmo estando no serviço público. Por qual razão as coisas privadas parecem funcionar mais que o*

*serviço público? Gerenciamento. Planejamento. É isso que estamos propondo aqui.*

Este fragmento de discurso nos remete a pensar como a Nova Gestão Pública pressupõe uma significativa mudança de comportamento com relação à maneira de tornar as instituições públicas eficientes e ágeis (TERTO; PEREIRA, 2011). Essa preocupação em torno da qualidade não é diferente em Pernambuco. O Decreto nº 39.336, de 25 de abril de 2013, define alguns aspectos importantes sobre o entendimento do que significa a gestão por resultados para o governo de Pernambuco e apresenta os critérios que seriam responsáveis pela definição de qualidade, apontando as definições de valor público e gestão por resultados:

*Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se Gestão por Resultados o conjunto de conceitos e ferramentas de gestão adotados para obtenção de Valor Público definidos por instrumentos de planejamento e pactuação governamental.*

*§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se Valor Público a melhoria do indicador de resultados quando houver:*

- aumento de eficiência da aplicação dos recursos públicos;*
- melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade; e*
- geração de bem-estar social.*

*§ 2º Os principais indicadores de resultados são:*

- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.*
- (grifos nossos).*

Este caráter gerencial na administração pública de Pernambuco direciona o serviço público para uma inserção num paradigma da gestão por resultados, de forma que o documento se alinha à fala das gestoras quando situa como valor público a melhoria dos indicadores, sendo estes monitorados e avaliados. Assim, o valor público materializa um entendimento sobre a qualidade da prestação do serviço público de

forma que o valor se dá por meio de quanto a população referenda sua satisfação com o serviço.

## O discurso dos gestores escolares sobre o Progepe e a qualidade da educação

Diante do objetivo deste estudo de analisar a relação entre a formação de gestores escolares e a qualidade da educação do Estado, entendemos ser imprescindível ouvir os gestores escolares, foco do Progepe. Esta escuta foi feita através de um grupo focal e foi realizado numa escola da rede localizada na região metropolitana do Recife.

Estabelecendo a relação entre o conceito de qualidade e o modelo de gestão pública do estado de Pernambuco, percebe-se as influências do viés gerencialista, que mudaram a estrutura organizacional existente em diversas áreas, o que, segundo as falas dos gestores, ocorreu com a implementação do PMGPE-ME e também com o novo modelo de gestor para as escolas.

O alinhamento dos discursos entre as mais diversas esferas governamentais expressa uma homogeneização das práticas discursivas, o que é apontado por Vieira *et al.* (2012) como tecnologização do discurso. Ou seja, os governos compreenderam o que podem provocar ao utilizar um discurso que tenha como finalidade orientar o que o projeto de Estado almeja. Percebendo isso de forma tangível, podemos compreender termos utilizados nas falas dos sujeitos gestores, como, por exemplo, “desafios”, “mudanças”, “resultados”, “positivo”, “qualidade”, “comportamento” etc. Tais termos remetem a uma incorporação do discurso do campo privado, o qual Esquinsani (2010, p. 132) vai apresentar como uma mudança contextual para a construção de um novo modelo organizacional escolar.

Esquinsani (2010, p. 133) afirma ainda que a verificação por meio das avaliações externas e a constatação da ineficiência do sistema legitimaram a nova lógica da administração, que deriva do setor privado, introduzindo um perfil sutil do setor privatista, de forma que o eixo central

são os resultados e o desempenho funcional. Ou seja, é a lógica de um Estado avaliador (SANTOS, 2004, p. 1151), que se baseia na cultura do desempenho.

Para Ball (2002, p. 4), os desempenhos (de sujeitos individuais ou organizações) servem como medidas de produtividade e rendimento, ou mostras de qualidade. “Significam, englobam e representam a qualidade, a validade ou valor de um indivíduo ou organização dentro de um determinado âmbito avaliativo.” Em nosso caso, os sistemas de avaliação externos são responsáveis por criar esse *ranking* da qualidade, expressado através dos índices.

Quando questionados sobre como eles percebiam o olhar do governo sobre a qualidade da educação, os gestores escolares remeteram ao discurso de qualidade associada às avaliações externas como elementos fundamentais para os resultados, como apontam as falas abaixo:

*Quando não tínhamos Ideb, o que definia a qualidade da educação? Da escola? Não havia nenhum modelo de avaliação e nunca se pensou na importância de que pudéssemos ter algo que definisse uma educação de qualidade.*

*Qualidade da educação hoje pode ser definida sob muitos aspectos. Mas é inegável que vivenciamos a era dos índices e eles que ditam o que é de qualidade e o que não é.*

Apresentar o quadro da política de avaliação em larga escala e os elementos aos quais ela se relaciona implica em apontar que este mecanismo está ligado não ao processo educacional emancipatório, mas ao fato de que quanto mais conhecimento as pessoas adquirem, mais aptas estão para promover uma melhor qualificação do trabalho e, conseqüentemente, um desenvolvimento econômico para o país. Entendemos a relevância e a necessidade do processo avaliativo, no entanto, compreendemos que este mecanismo se apresenta como um instrumento de um projeto maior, que exige um papel gerencial do sistema educativo.

Das respostas apresentadas no Grupo Focal, chama atenção a visão coadunada ao modelo gerencialista.

É um novo panorama, como já dito. Se temos agora que viver sob este aspecto dos números, não vejo nada de errado em estimularmos nossa equipe e nossos alunos a alcançar os números que o governo espera de nós. Pense (...) não são apenas números se entendermos que eles são os responsáveis por definir bons serviços públicos. Se os números se tornam parâmetros, o novo modelo de gestão do governo apenas nos força a trabalhar nessa nova perspectiva.

A fala acima aponta que vem se implementando uma nova cultura organizacional. As falas coadunam e estabelecem relações entre si, como, por exemplo, o fato de muitos sujeitos colocarem que, quando não alcançam as metas, o discurso da GRE indica que houve falta de esforço da equipe, que esta fará um maior movimento no próximo ano, avaliando os erros e criando novas estratégias. Assim, há o entendimento de que a postura do gestor não foi suficiente para direcionar o movimento em torno dos resultados.

Acerca do sentido de qualidade trabalhado no curso, os gestores apontam que:

Qualidade quem define hoje é o Ideb ou o Idepe. Fora disso, não há como definir qualidade da educação. No curso, alguns professores falavam de dois paradigmas de qualidade – um total e um social. Primeiro, mesmo que nós estivéssemos aptos pela secretaria para estabelecer um conceito nosso de qualidade, ainda assim, de que valeria se vivemos nessa ótica das metas e resultados? Segundo, que não existe uma discussão sobre o que seria a qualidade para além deste paradigma dos resultados. Logo, cadê

o paradigma social? Onde fica? Quando fiz o mestrado (administração), percebi que a escola nada mais é que uma empresa e que eu tinha que organizá-la diante do que me é dado para alcançar. Se eu tenho uma determinada meta para cumprir, vou cumprir e ponto.

A fala da gestora reforça a ideia do discurso da qualidade associada aos índices e aponta as dificuldades que os sujeitos encontram para articular discussões subjetivas no cotidiano da docência com as diretrizes de caráter gerencial. Neste sentido, compreende-se que não é um problema dos sujeitos quando apontam tais contradições, mas do próprio sistema que passa a mensurar a qualidade da educação apenas por resultados. Esquinsani (2010) coloca que, neste panorama, questões como o desempenho, a comparação e a competição meritocrática assumem papel central no sistema educacional.

É possível perceber que existe um processo linear que relaciona os discursos dos gestores ao discurso governamental, que viabiliza a formação do gestor para um novo modelo de gestão: um gerente que materializa as metas. Sobre o sentido de qualidade trabalhado no curso, os gestores colocaram de forma quase unânime “*qualidade total*”, “*qualidade empresarial*”, “*qualidade baseada em resultados*”.

*É importante colocar que este é um quadro para além de Pernambuco. Deixar isso claro é essencial para não pensarmos que tudo foi direcionamento do governo. Quando se quer subir os números de que outra forma eles estariam definindo qualidade? Eles podem até falar de outros contextos, outros elementos, mas daí relacionar esses aspectos à qualidade [...]. Por isso eu entendo que não havia outra forma de se conceituar qualidade sem ser relacionando ao modelo proposto. Se falarmos, por exemplo, dos materiais [...], não há outra forma tratada nem nos escritos, nem nas aulas, que aponte qualidade de forma diferenciada dos índices.*

*Qualidade da educação hoje pode ser definida sob muitos aspectos. Mas é inegável que vivenciamos a era dos índices e eles que ditam o que é de qualidade e o que não é. Podemos trazer, na nossa prática, um conceito diferente e inserir outros elementos que não são contabilizados no Ideb ou no Idepe [...], mas que estão lá e que são fundamentais no processo de construção desses resultados. Já para o governo, acho que a qualidade é expressa pelos números e nenhum outro elemento mais. Para isso, basta ver a cultura de monitoramento.*

Quando os gestores assinalam que os materiais didáticos do Progepe tratam da qualidade como um aspecto quantitativo, entendemos que há o direcionamento da produção do discurso por parte do governo. Fairclough (2001) afirma que a hegemonia se caracteriza enquanto um domínio exercido pelo poder de um grupo sobre os demais, pautando-se mais no consenso que no uso da força. Como já colocamos anteriormente, o discurso que aponta a necessidade dessa reformulação na máquina pública surge como hegemônico, reunindo justificativas para o uso de um panorama gerencial na educação.

Expressões como “*formação de sujeitos competentes*” e “*aliando esse conhecimento ao mercado, à vida profissional*” remontam à concepção de qualidade do PMGPE, tendo como base o paradigma de “qualidade total”. Assim, o diretor e o diretor adjunto *devem fomentar o monitoramento através da coleta de dados para alimentar o sistema de informações educacionais de Pernambuco (Siepe)*. Sobre isso, os gestores colocam que:

*Isso nos colocou numa condição não muito confortável. O mesmo aconteceu com a figura dos técnicos pedagógicos que, quando chegaram lotados nas escolas, pareciam “olhos e ouvidos do governo”. Apenas alimentar o Siepe é uma função muito ingrata tanto para nós quanto para qualquer outro funcionário. É preciso convencer de que aquilo não é uma demanda de governo e uma coisa imposta, mas que na verdade*

*é para mostrar o nosso trabalho e destacar as boas ações que se tem feito nas escolas.*

A palavra “convencimento” nos leva a compreender a importância dada pelos gestores formados no curso à realização da integração do seu grupo de trabalho na escola, direcionando ações para a obtenção dos resultados, que, para isso, devem-se utilizar de ações motivacionais.

As mudanças implementadas no contexto educacional foram de curto prazo para que todas as informações fossem tratadas de forma mais segura. O fato de que a escola passou a ser responsável por coletar e alimentar um sistema provocou uma insatisfação do grupo, tendo em vista que o gestor assumiu a função de cobrar a movimentação necessária para que os resultados sejam alcançados. Chamou-nos atenção o módulo 12 do curso, último da etapa de capacitação, que traz como tema *As Políticas de Responsabilização Educacional*, elaborado por uma professora com formação em Direito e mestrado em Administração. No módulo, encontram-se informações sobre o contexto de criação dos mecanismos de avaliação externa, do Ideb e, conseqüentemente, da Política de Responsabilização e as metas para educação, como podemos perceber no trecho abaixo:

(...) sistemas de ensino que adotam sistema de *accountability* (responsabilização), com a definição de metas e divulgação de resultados por escola, com a utilização de indicador de qualidade da educação básica como o IDEB, o desempenho dos estudantes melhora de forma mais acelerada (PERNAMBUCO, 2012).

Os gestores colocam que os sistemas de avaliação própria e monitoramento foram cruciais no processo de implementação do PMGPE-ME e afirmam que:

*Um novo modelo de gerir a escola não surge de um vazio e nem de um dia para a noite. Era preciso uma organização desse*

*sistema e, nesse sentido, o Saepe surge para ajudar na avaliação local, para depois ajudar nas avaliações a nível nacional (...). Se associarmos isso a qualidade, quanto mais mecanismos de avaliação e de monitoramento, mais dados teremos, mais metas alcançaremos e mais índices mostraremos. O sistema de monitoramento é como uma fiscalização. Em tudo que fazemos não temos que prestar conta? Aqui também é assim agora. E ainda mais quando condicionado ao reconhecimento financeiro, esse sistema de monitoramento só traz mais elementos para fazermos essa prestação de contas.*

O discurso expressa a importância do monitoramento, tendo em vista que é deste mecanismo que surgem os dados necessários para a criação dos índices, tornando os sujeitos volúveis ao objetivo de seu trabalho de alcançar resultados e surgindo como alternativa para a questão financeira. Esse controle via monitoramento indica a superação de um sistema burocrático.

Questionados sobre o sentido de qualidade da educação trabalhados no curso, os gestores apontam termos como “fazer uma escola para a comunidade”, “capacitar os alunos para assuntos que digam respeito ao cotidiano da sociedade como um todo”, “formar o cidadão apto para o exercício de todos os seus direitos e deveres”, “preparar o aluno plenamente para o convívio social”. No entanto, a perspectiva de qualidade vinculada a resultados aparece de forma mais expressiva, como indicado no fragmento de fala abaixo:

*A qualidade da educação aparece quando nossos alunos conseguem ingressar no mercado de trabalho numa boa profissão ou quando são aprovados num curso superior, que está para além das expectativas de um aluno oriundo de escola pública. Não tem sentido pensar numa qualidade que não referende esses aspectos. O menino passa anos na escola [...], anos da sua vida, e quando sai não tem perspectiva nenhuma de um*

*bom emprego ou de uma boa continuação dos estudos. Se não é assim, pode-se afirmar, convictamente, que a educação não fez nada. Não promoveu nada. Não mudou nada. E que qualidade se define numa educação vazia?*

No entanto, há também uma visão crítica desta relação:

Não será que pensamos a qualidade da educação dessa forma por sermos induzidos pelo modelo que trabalhamos? Pelos cursos que ofertamos? Se pensarmos em como as escolas funcionam, como trabalhamos o currículo, como estabelecemos as estratégias para alcançarmos as metas e atingirmos os resultados, não estamos sendo moldados pra pensar qualidade da educação como uma ferramenta de inserção dos alunos no mercado de trabalho?

Os trechos acima indicam uma reflexão quanto à influência do discurso na construção desse novo olhar sobre o conceito de qualidade da educação. Neste sentido, Resende e Ramalho (2004, p. 186) colocam que, a partir de uma abordagem teórica da análise do discurso, o modelo tridimensional aponta que o discurso é um produto constituído de vários aspectos. Na fala dos gestores, percebemos o destaque de um discurso produzido por outras instâncias que não incluem a fala dos sujeitos-atores da escola. Esses discursos, que em alguns momentos coadunam e em outros não, apontam o distanciamento entre a produção do discurso e a realidade vivenciada dentro das escolas.

As autoras definem práticas discursivas justamente como “os processos de produção, distribuição e consumo do texto, que são processos sociais relacionados a ambientes econômicos, políticos e institucionais particulares” (RESENDE; RAMALHO, 2004, p. 187), de forma que a natureza dessa prática discursiva irá se alterar de acordo com os diferentes tipos de discurso onde estão inseridos socialmente. Assim, compreendemos que, nas falas dos gestores e no discurso do governo

do estado sobre a qualidade dos serviços públicos, fica implícita a relação do que se aponta como a construção de um texto (discurso) utilizado enquanto ferramenta de trabalho para a manutenção de um grupo proativo (prática discursiva) ao passo que se materializa no trabalho em prol das metas e resultados (prática social).

### Considerações finais

O novo modelo de gestão implementado em Pernambuco ressignifica o que se compreende enquanto gestão pública, de forma que a reorganização das instituições do Estado passa a indicar uma mudança estrutural para além de, como pensamos no início deste estudo, ser apenas uma política educacional.

No bojo deste modelo de gestão pública, a lógica se direciona ao paradigma da Gestão para Resultados, a qual, nos últimos anos, vem sendo a base para organização de governos no país inteiro. A metodologia utilizada direciona a gestão pública para um viés gerencialista, fortalecendo práticas que fomentam ainda mais o que vem sendo proposto desde as Reformas do Estado, iniciadas no ano de 1996. Com isso, entendemos que a implementação do Curso de Formação para Gestores Escolares surge como uma ferramenta para a formação de um grupo de gestores com perfis específicos para lidar com a nova realidade da gestão pública.

Com relação ao discurso da qualidade do serviço público, entendemos que o conceito de qualidade não possui uma definição única por se constituir num conceito polissêmico e de interpretações diversas. Contudo, a sua associação ao que deve ser positivo nos remete a um olhar fabril ou empresarial? , que passa a ser utilizado no serviço público sem que exista uma reflexão sobre os moldes do uso de tais conceitos. Em ampliação ao que tínhamos como hipótese inicialmente, de que o Progepe se origina como uma política de educação, podemos afirmar que o curso não surge como um planejamento educacional, e sim como uma política direcionada para áreas específicas, que são o braço do governo para o atendimento da população.

O Progepe é um elemento dentro do PMGPE que fomenta a gestão para resultados e busca condições de elevar os índices do Estado no que se refere à educação. Esse programa de formação de gestores escolares estabelece novas diretrizes para a gestão escolar em Pernambuco. Diante dessas novas articulações, o curso teve como objetivo preparar os postulantes ao cargo de gestor escolar para, diante das metas estabelecidas pela Secretaria de Educação do Estado, alcançar os resultados.

Identificamos que os gestores escolares se depararam com muitas situações onde precisaram avaliar e refletir, em conjunto com sua equipe, sobre a dinâmica da escola e como esta deveria funcionar para alcançar as metas e resultados. Não é o caso de o gestor saber lidar com algumas situações peculiares de cada ambiente, mas é o fato de a estrutura do curso propiciar algumas reflexões necessárias para este ciclo de atuação.

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

Verificamos nas falas que muito do que é realizado hoje nas escolas é focado nas metas, mirando o Ideb, Idepe e a bonificação. Neste caso, o discurso da bonificação, enquanto reconhecimento por desempenho, leva os sujeitos a, de forma mecânica, não refletir sobre a sua prática, assim como leva à ausência de uma política de valorização. É interessante como os sujeitos incorporam a política e a entendem como uma solução para alguns hábitos existentes na rede vistos como prejudiciais para a dinâmica da educação.

Outro aspecto relevante está na ausência de uma definição de qualidade para o governo diante dessa perspectiva de modernização. O documento do PMGPE-ME usa o termo “excelência” como sinônimo

de qualidade, mas não esclarece o que seria excelência e muito menos qualidade. Em muitos dos cadernos dos módulos do curso, encontramos o termo “qualidade social”, mas em nenhum encontramos o termo “qualidade total”, que é intimamente relacionado à gestão por resultados. Isso nos leva a crer no que os autores que trabalham com análise do discurso apresentam como *discurso de poder*, que tem como viés controlar a opinião e dissidência, tendo em vista que o discurso deveria parecer algo agradável.

Ora, se essa interface que aqui apresentamos não está relacionada diretamente à influência do gestor, entendemos que outro fator preponderante para essas mudanças está no monitoramento e na relação com a necessidade de se obter os dados. No entanto, o papel do gestor nessa organização nos parece o eixo e, por isso, o governo estabeleceu este olhar específico na formação desses sujeitos.

O esforço do governo em apresentar um discurso que fortalecesse a ideia de participação e coletividade em torno do ideal de qualidade social seria o meio para uma maior adesão de professores comprometidos com o ideal da gestão por resultados. Não estamos dizendo aqui que a grande parte de profissionais da educação seria contra o viés de qualidade total, caso este fosse apresentado como eixo da proposta para a educação, mas a construção do estudo, através da leitura dos documentos, das entrevistas e do grupo focal, leva-nos a refletir sobre o que de fato é importante para o governo e o que é relevante para os gestores e sua equipe. Portanto, entendemos que o discurso é o que leva os gestores a “encantar-se com a proposta” e vestir a camisa.

Estabelecendo uma relação entre o Progepe e diversas outras ações do governo, percebemos que apenas a formação do gestor não se fez suficiente na época de lançamento do PMGPE – Metas para Educação. Essas outras ações constituem um quadro de segurança de que as mudanças não seriam apenas estruturais, mas que gerariam uma série de transformações *in loco* que favoreceriam as metas e os resultados. Logo, o Progepe se materializa como uma das muitas ações realizadas para promover os índices desejados.

O curso referenda o discurso de modernizar os serviços públicos, melhorando o atendimento – neste caso, a educação – por meio da implementação da gestão por resultados. O caráter gerencialista deste cenário não pareceu ser algo negativo ao passo que tanto os gestores (escolares, SEE e Seplag) como os próprios materiais colocam em diversos momentos a relevância dos aspectos quantitativos para as análises que devem ser baseadas em números e não apenas nos aspectos subjetivos. Percebemos que a constituição de um curso voltado para formação de gestores dentro dos parâmetros de uma gestão por resultados e condicionada a um programa de Reforma do Estado gera efeitos e consequências que acabaram pondo Pernambuco num panorama de referência em educação. Porém, compreendemos que há, inicialmente, uma enxurrada de ações em torno dos gestores (educacionais e de outras áreas), criando um quadro de forte investimento de planejamento estrutural para atender o que estava sendo proposto.

Todavia, é possível perceber, mediante as falas dos próprios gestores, que nem a questão do monitoramento nem das formações continuadas em rede ou em serviço ocorreram em consonância com as demandas. Essa seria uma das questões emergenciais neste momento, tendo em vista que já são alguns anos do Progepe e a lacuna das formações vão criando um período de desmotivação sem esse apoio.

Outra questão relevante é a garantia do processo de escolha dos gestores para assegurar o princípio da gestão democrática. Não é suficiente que o discurso do governo acolha a ideia da participação social e que os módulos apontem o princípio nas normativas e ainda assim deixar que ocorra o processo de indicação de gestores, assim como o mandato perdurar por um tempo que materialize a centralidade de um sujeito na gestão.

Por fim, entendemos que no atual modelo que temos, com foco nos resultados, baseando-se em números para reconhecer o desempenho e utilizando-se de indicadores para fomentar uma educação de qualidade, não há como perceber esse quadro sem os aspectos quantitativos e qualitativos para definir a qualidade.

## Referências

BALL, Stephen. J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.

Decreto nº 38.103, de 25 de abril de 2012a. *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*. Disponível em: <<http://siepe.educacao.pe.gov.br/>>. Acesso em: 13 de dezembro de 2018.

ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira. *Performatividade e Educação: a política das avaliações em larga escala e a apropriação da mídia*. Revista Práxis Educativa, Ponta Grossa, v.5, n.2, p. 131-137, jul-dez 2010. Disponível em:<<http://www.periódicos.uepg.br>> Acesso em: 22 de janeiro de 2016.

FAIRCLOUGH, Norman. *Discurso e Mudança Social*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001/ 2008. Coordenadora da tradução – Iza-bel Magalhães.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury. *Qualidade da Educação: avaliação, indicadores e metas*. Brasília, DF: MEC/INEP, 2009.

JULIÃO. Clayton de Mendonça. *O uso de indicadores de desempenho: um estudo de caso sobre a aderência do modelo de gestão todos por Pernambuco à literatura*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis. 2013.

LIMA, L. Modernização, racionalização e otimização: perspectivas neotayloristas na organização e administração da educação. In: LIMA, L;

AFONSO, A. *Reformas da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo*. Porto: Afrontamento, 2002.

LYOTARD, J.-F. *The Postmodern condition: a report on knowledge*, 10. Manchester: Manchester University Press, 1984.

MACHADO, Maria Aglaê de Medeiros. Desafios a Serem Enfrentados na Capacitação de Gestores Escolares. In. LÜCK, Heloisa. (Org.). *Gestão escolar e formação de gestores*. Em Aberto, v. 17, n.72, pp. 1-195, fev./jun. 2000.

MARTINS, A. M. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. *Educação & Sociedade. Revista de Ciência da Educação*: CEDES, n. 77, ano XXII, pp. 28-48, dez. 2001.

PEREIRA, Sandra Maria Campos. Gestão da Qualidade como foco do discurso da qualidade na educação. *Práxis Educacional*. Vitória da Conquista. N. 3 pp. 13-28. 2007.

PERONI, Vera Maria Vidal. Políticas públicas e gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. *VII Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul*. Pesquisa em Educação e Inserção Social. ANPED SUL, 2008. Disponível em: <[http://www.portalanpedsul.com.br/admin/uploads/2008/Políticas\\_publicas\\_e\\_Gestao\\_educacional/Mesa\\_Tematica/05\\_50\\_04\\_Eixo11\\_mt\\_vera.pdf](http://www.portalanpedsul.com.br/admin/uploads/2008/Políticas_publicas_e_Gestao_educacional/Mesa_Tematica/05_50_04_Eixo11_mt_vera.pdf)>. Acesso em: 12 de março de 2014.

RAMALHO, V.; RESENDE, V. M. *Análise de discurso (para a) crítica: o texto como material de pesquisa*. Campinas, SP: Pontes, 2004. 194p.

SANTOS, L. L. de C. Formação de professores na cultura do desempenho. *Revista Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 89, pp. 1145-1157, set./dez. 2004.

SANTOS, José Everaldo dos. Projeto Escola Democrática em Pernambuco: concepções dos gestores eleitos sobre um processo. IV FIPED. Parnaíba. Piauí/Brasil. Campina Grande, REALIZE Editora, 2012.

TEDESCO, Juan Carlos. *Qualidade da educação e políticas educacionais*. Brasília: Livro Liber, 2012.

TERTO, Daniela Cunha; PEREIRA, Raphael Lacerda de Alencar. *A nova gestão pública e as atuais tendências da gestão educacional brasileira*. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/posters/0041.pdf>>. Acesso em 12 jul. 2016.

UNESCO. Edição publicada pelo Escritório da UNESCO no Brasil. Título original: *United Nations Decade of Education for Sustainable Development 2004-2005 – Draft International Implementation Scheme*. New York, October 2004.

VIEIRA, J. A.; FERRAZ, J. A. Percursos e avanços do texto multimodal: novas perspectivas na contemporaneidade. *Discursos Contemporâneos em Estudo*. Brasília, v. 1, n. 1, 2012.

WITTMANN, Lauro Carlos. *Autonomia da Escola e Democratização de sua Gestão: novas demandas para o gestor*. Em Aberto / 2000. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. v. 1, n. 1, (nov. 1981- ). Brasília: O Instituto, 1981. Índices de autores e assuntos: 1981-1987 ISSN 0104-1037. 2000.

# O Programa Travessia em Pernambuco: uma análise à luz da percepção dos gestores<sup>56</sup>

*Edson Francisco de Andrade*

*Silvana Galvão de Aguiar*

## Introdução

A correção de fluxo idade/série escolar, ou aceleração de estudos, tem sido um tema bastante relevante nos debates acadêmico-científicos (LEVIN; SOLER, 1992; OLIVEIRA, 2002; CRUZ, 2007; LUGLI; GUALTIERI, 2012), considerando a atenção que esse fenômeno vem recebendo pelos eventos mundiais e locais, que buscam, desde os anos 1990, pausar metas e estratégias para a melhoria da qualidade da educação.

A esse respeito, na Conferência Mundial de Educação, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, por exemplo, foi constatado que mais de 100 milhões de crianças e incontáveis adultos não conseguiam concluir o ciclo básico, e outros milhões, apesar de concluí-lo, não conseguiam adquirir conhecimentos e habilidades essenciais (UNESCO, 1998). Diante desta realidade, tem-se a indicação no documento final da Conferência de que “Programas complementares alternativos podem ajudar a satisfazer as necessidades de aprendizagem das crianças cujo acesso à escolaridade formal é limitado ou inexistente, desde que observem os

---

56 A pesquisa que subsidiou a produção deste texto contou com financiamento da Fundação de Amparo a Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco.

mesmos padrões de aprendizagem adotados na escola e disponham de apoio adequado” (UNESCO, 1998, p. 5).

Pode-se considerar que, a partir de então, o desafio do combate à distorção idade/série, sobretudo de estudantes procedentes dos contextos socioeconômicos mais carentes, passa a ser enfatizado nas agendas de políticas públicas para a educação em diversos estados nacionais. No Brasil, as políticas públicas dirigidas ao enfrentamento da reprovação escolar e da distorção idade/série receberam a denominação de Programa Acelera Brasil, instituído em 1997 pelo Ministério da Educação (MEC) (BRASIL, 1996). De acordo com o Programa apoiado pelo MEC, a estratégia pedagógica parte do entendimento de que o nível de maturidade dos alunos permite uma abordagem mais rápida dos conteúdos, o que lhes possibilita a recuperação da defasagem entre suas idades e a série que deveriam cursar.

Com base em dados educacionais difundidos pelo Inep (2007-2013) correspondentes ao marco temporal da pesquisa que subsidiou o presente texto, podemos constatar que o índice da distorção idade/série escolar no Ensino Fundamental no Brasil era de 31,6% em 2007 e foi reduzido para 27,5% no ano de 2013. Em relação ao Ensino Médio, constatou-se que em 2007 o índice da distorção idade/série era de 45,5% e foi reduzido para 29,5% em 2013. Constata-se ainda que tal tendência tem sido observada no conjunto das regiões do país, mesmo que se reconheçam diferentes ritmos dessa redução no âmbito de cada estado. Referindo-se especificamente ao índice da distorção no Ensino Médio em Pernambuco, foco de estudo desta pesquisa, apurou-se que em 2007 era de 59,5% e em 2013 foi reduzido para 39,4%.

Dessa forma, compreendemos que se fez pertinente o estudo científico-acadêmico sobre a experiência em Pernambuco no que concerne à sua política de correção de fluxo para o Ensino Médio, considerando que, no período de 2007 a 2013, ainda se registravam taxas elevadas de distorção idade/série, conforme já explicitamos.

Diante do exposto, o presente estudo consiste em analisar o mecanismo de enfrentamento da histórica distorção idade/série no Sistema

Estadual de Educação de Pernambuco, com ênfase específica para os impactos qualitativos da Política de Correção de Fluxo, materializada por meio do Programa Travessia (2007-2013).

Esse programa foi instituído por meio da instrução normativa nº 07/2008 como política pública do estado que fixa diretrizes e orienta procedimentos para a correção de fluxo escolar nos anos finais do Ensino Médio, no âmbito da rede pública estadual de ensino, através do Projeto Travessia, implantado pelo governo Eduardo Campos, em parceria com a Fundação Roberto Marinho (FRM).

É sabido que o avanço rumo à melhoria da educação pública deve contemplar o acesso, mas também a permanência com qualidade social do aluno no sistema educacional, para superação do fracasso escolar. Em relação a esse aspecto, as políticas de caráter emergencial, a exemplo do programa em foco neste estudo, buscam garantir resultados em curto prazo e acabam centrando seus efeitos na dimensão quantitativa da correção idade/série escolar.

Considerando o que discutimos até aqui, apresentamos a questão central que nos orientou no desenvolvimento deste trabalho: o Programa Travessia corrobora para o processo de superação do fracasso escolar, na percepção de seus gestores?

O campo empírico da pesquisa embasou este trabalho pelas seguintes instâncias e sujeitos: a) Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco (SEE/PE), representada pela Coordenadora Geral do Programa Travessia; b) Gerência Regional de Educação – Recife/Sul (GRE), representada pela Coordenadora de Correção de Fluxo Escolar; c) Fundação Roberto Marinho (FRM), representada pelo Coordenador Pedagógico; e d) duas escolas pertencentes ao Sistema Estadual de Educação de Pernambuco, situadas em Recife e representadas pelos Gestor 01, Gestor 02, Professora 01 e Professora 02<sup>57</sup>.

---

57 Os critérios que orientaram a escolha das escolas foram: a) ter adotado o Programa Travessia no período delimitado no marco temporal da pesquisa; b) ter apresentado maior percentual de distorção idade/série no ano de início do programa; e c) ter alcançado o maior índice de correção de fluxo escolar até o ano de 2013.

O trabalho analítico dos dados foi realizado por meio da Análise do Conteúdo. Tal perspectiva teve como propósito tanto compreender o dito e/ou registrado explicitamente no movimento de coleta de informações, quanto produzir inferências acerca de dados verbais ou simbólicos, isto é, efeitos da comunicação, das mensagens e também dos discursos captados pelo pesquisador (TRIVIÑOS, 1987). O exercício de produção de *inferência* é uma fase intermediária entre a descrição, ou seja, enumeração das características do texto, e a interpretação (BARDIN, 2007). No nosso estudo, foram realizados questionamentos acerca das concepções dos sujeitos envolvidos e os impactos observados nos que reportaram às devidas interpretações.

### **Correção de fluxo idade/série escolar e perspectiva de superação do fracasso escolar**

Pode-se considerar que o histórico de distorção idade/série escolar nas redes e sistemas de educação no Brasil corrobora diretamente o processo de produção e reprodução do fracasso escolar, sobretudo das crianças e jovens colocadas em situação de desigualdades econômica e socioeducacionais.

Para Arroyo (1997, p. 26):

[...] a ênfase dada nas últimas décadas ao fracasso escolar do aluno faz com que se esqueça da dimensão político social e passa-se a buscar remédios na aceleração do aluno. [...] O importante passa a ser a diminuição dos índices de fracasso e evasões, ainda que esse aluno nada aprenda, permanecendo mais uns meses nessa escola que pouco tem a dar, além da merenda escolar.

É importante e pertinente considerar que o ato de atribuição de culpa ao próprio educando por seu eventual insucesso escolar, sendo este quase sempre acusado de incompetente, tem sido mantido,

parcialmente, tanto no âmbito da produção de discursos institucionais quanto da própria literatura educacional, a despeito da divulgação sistemática de múltiplos indicadores que detalham as razões pelas quais os índices de desenvolvimento da aprendizagem dos estudantes ainda não correspondem ao ideal.

Este fato pode ser sintetizado ao lermos as contribuições de Patto (2002), quando a mesma ressalta que:

a crença na incompetência das pessoas pobres é generalizada em nossa sociedade. Às vezes, nem mesmo os pesquisadores munidos de um referencial teórico-crítico estão livres dela [...] mesmo quando voltam os olhos para a escola e o ensino numa sociedade de classes e neles identificam inúmeras condições que podem por si só explicar as altas taxas de reprovação e evasão, continuam a defender as teses da teoria da carência cultural. O resultado é um discurso incoerente que, em última instância, acaba reafirmando as deficiências da clientela como a principal causa do fracasso escolar. (PATTO, 2002, p. 51-52)

De acordo com a autora, é possível inferir que há algo muito mais complexo a ser considerado no trato das reais condições que produzem e reproduzem sucesso ou insucesso escolar. Isto justifica, por exemplo, a necessidade de aprofundamento da análise sobre o fracasso escolar, ressaltando-se, especialmente, a sua relação com as causas que resultam em distorção idade/série escolar (ANGELUCCI *et al*, 2004). Para além da mera chamada pública dos evadidos da escola e de sua realocação em turmas especialmente programadas para recuperação aligeirada de anos de escolarização, o trato adequado da questão aqui focalizada requer a devida atenção a problemas de ordem sensorial, linguística, social, econômica e cultural (BRASIL, 2013).

Por isso mesmo, a proposição e implementação de políticas públicas com finalidade de corrigir a distorção idade/série escolar devem partir

do reconhecimento de que a sociedade é permeada por diferentes grupos sociais, principalmente por aqueles que não têm as mesmas oportunidades em avançar qualitativa e quantitativamente nos estudos. Na realidade, o que se observa é que as políticas educacionais que focalizam estritamente a regularização do fluxo escolar continuam adotando procedimentos inadequados em suas diretrizes e ações, que não consideram realidades distintas, e é inviável pensar soluções únicas, homogêneas, frente a sociedades plurais (GRANJA, 2009).

Para Granja (*idem*), programas que focam prioritariamente a compensação de anos escolares vêm se revestindo de uma nova modelagem, ou seja, advêm de políticas já experimentadas em diferentes contextos, mudando-se nomenclaturas, porém permanecendo sem proporcionar mudanças efetivas. Sobre essa natureza de política educacional, a autora ainda considera que os tais programas compensatórios, a exemplo das classes de aceleração de estudos, resultam em escolas que, apesar de prometerem inclusão a seu público, acabam gerando potenciais sujeitos excluídos pela não adequação de estudantes e professores aos processos aligeirados de ensino-aprendizagem.

Segundo Dourado (2004, p. 12):

um dos parâmetros para se discutir a questão do fracasso escolar no Brasil são os dados sobre fluxo, que consideram a repetência, a evasão, o abandono e a distorção idade/série. Partindo desses parâmetros e articulando-o às ações e programas de formação é fundamental identificar os processos pedagógicos, sociais e culturais que contribuem para a naturalização do fracasso escolar. Nessa perspectiva, a discussão sobre as formas de acesso e permanência com sucesso escolar articula-se à discussão sobre o papel social da educação e dimensões a serem asseguradas, visando à garantia da qualidade social de processo formativo, bem como, a articulação da escola a dinâmica social vigente no Brasil.

Na concepção do autor, um dos caminhos para o enfrentamento do fracasso escolar deve ter como parâmetro os processos culturais e sociais, muitas vezes desconexos nas ações de programas emergenciais para o enfrentamento do fracasso escolar. Com efeito, se é pertinente reconhecermos que a promoção de uma educação com qualidade social requer o compromisso com processos formativos que contribuam para a melhoria do fluxo idade/série escolar, faz-se igualmente necessário considerarmos que o grande desafio é o de traçar novas diretrizes que sejam compatíveis à diversidade inerente ao conjunto de sujeitos sociais que constituem os sistemas e redes de ensino.

### **Programa Travessia: política de correção de fluxo idade/série escolar em Pernambuco**

No início do governo Eduardo Campos<sup>58</sup>, em Pernambuco, a distorção idade/série escolar continuava apresentando índices altos, razão pela qual o governo justificou sua opção por implantar o Programa Travessia.

Conforme a Instrução Normativa nº 07/2008, que fixa as diretrizes e orientações do Programa Travessia em Pernambuco, tem-se uma nova forma de organização das classes do Ensino Médio (PERNAMBUCO, 2008). O Programa caracteriza-se como política pública de aceleração de estudos com utilização da já conhecida metodologia do *Telecurso 2000*, que é um programa midiático transmitido pelo Grupo Globo de Televisão, focado na transmissão de conteúdos dos ensinos Fundamental e Médio. O Programa é monitorado pela equipe técnica da FRM.

Pelo menos no âmbito do texto, o Programa caracteriza sua metodologia como um espaço colaborativo de valorização das inteligências, de saberes e de respeito às diferenças e aos ritmos de aprendizagem. Está contida ainda no texto desta política a expectativa de privilegiar

---

58 Os dois mandatos do governador Eduardo Henrique Accioly Campos correspondem ao período de 01 de janeiro de 2007 a 04 de abril de 2014. Optamos por coletar dados correspondentes aos anos letivos escolares completos. A pesquisa teve início em 2014, razão pela qual delimitamos o período de 2007 a 2013.

o estudo contextualizado, explorando-se imagens difundidas nas teleaulas para desenvolvimento da oralidade, escrita, comunicação entre o grupo-classe e estimular a criatividade do aluno.

Adota-se a formação em círculo como *layout* de organização da sala de aula, com a pretensão de proporcionar maior envolvimento dos alunos. Há também uma divisão da turma em quatro equipes: socialização, síntese, coordenação e avaliação, com competências específicas a serem atingidas. Os alunos fazem rodízio durante o curso, a fim de passarem por todas as equipes<sup>59</sup>.

Os professores, coordenadores, supervisores e gestores devem participar de um processo de formação continuada para internalizar a metodologia. Ao longo do desenvolvimento do curso, as práticas cotidianas destes profissionais são monitoradas sistematicamente. Cada turma do Programa conta com dois professores, que são responsáveis por todas as disciplinas durante todo curso (PERNAMBUCO, 2007).

Na seção a seguir, analisaremos as concepções e vivências dos gestores incumbidos da operacionalização do Programa Travessia a respeito das possíveis repercussões desta política no tocante à superação do fracasso escolar.

### Concepções sobre o Programa Travessia

A iniciativa de correção do fluxo escolar como política pública permite diferentes interpretações quanto ao seu sentido e à sua eficácia

---

59 A equipe de socialização tem como papel motivar o grupo-classe por meio de dinâmicas e organizar atividades recreativas, buscando a harmonização e integração do grupo. A equipe de coordenação participa na organização dos debates, na organização de painéis confeccionados pelos alunos, assim como na organização dos tempos durante as apresentações de seminários, entre outros. A equipe de síntese tem como atribuição ao final da aula realizar um breve resumo do que foi vivenciado nas aulas, estimulando o grupo-classe a rever seu desempenho, e cabe à equipe de avaliação realizar uma autoavaliação, buscando rever avanços e recuos no que se refere à aprendizagem e ao crescimento do grupo.

frente ao propósito da superação do fracasso escolar. Assim, procuramos conhecer, inicialmente, como os diferentes sujeitos envolvidos com a gestão do Programa Travessia concebem o propósito e a efetividade dessa política no âmbito da educação em Pernambuco.

Ao indagarmos a Coordenadora Geral do Programa, no âmbito da Secretaria Estadual de Educação (SEE/PE), a entrevistada expôs o entendimento de que “o objetivo maior do Programa Travessia é possibilitar a formação do cidadão para a vida, com ênfase na oferta da qualificação profissional”. Pode-se inferir, do conjunto de seu depoimento, que há evidente propósito de integração da proposta do Programa à preparação de profissionais para exercício de mão de obra menos valorizada e pouco preterida por sujeitos pertencentes aos extratos sociais mais elevados.

Esse foco do Programa, na concepção da entrevistada, também foi explicitado quando ela se referiu à realização de uma mostra de empreendedorismo promovida pela SEE/PE, com objetivo de “apontar as oportunidades que eles (alunos) têm de *aprender a empreender* [...]. Então, eles pegam o conteúdo do currículo, associam isso a um tipo de atividade que, para eles, tem um objetivo de vida, de sobrevivência e podem desenvolver. Eu acho que essa é a grande marca do Travessia”. (Coordenadora da Correção de Fluxo Escolar/ SEE/PE).

Faz-se pertinente refletir sobre o sentido do exercício das práticas pedagógicas quando estas buscam, primariamente, responder às exigências do mercado do trabalho. A esse respeito, consideramos coerentes as considerações de Sposati (1997, p. 16), quando a autora realça que:

a implementação de uma política educacional orientada para a formação da cidadania supõe mais do que uma dimensão instrumental, de previsão e destinação de recursos para viabilizar ações concretas. Implica considerar, ainda, uma importante dimensão cultural, para que se garanta na escola o acesso ao conhecimento e aos valores relevantes e básicos de uma organização democrática.

Em concordância com a autora, podemos considerar que é preciso ir além da focalização na lógica de escolarização a serviço das demandas do mundo do trabalho, se quisermos contemplar um paradigma de educação comprometido com a garantia da pluralidade de direitos e de múltiplas dimensões formativas que um processo de educação para a humanização exige.

A Coordenadora de Correção de Fluxo Escolar, vinculada à Gerência Regional de Educação/Recife Sul (GRE), defende que o Programa Travessia assume justamente essa perspectiva de educação *omnilateral*, uma vez que, segundo a entrevistada, tem-se a efetivação de uma proposta formativa que associa conteúdos atinentes à formação profissional, mas também à formação cidadã mais ampla. Para esse sujeito da pesquisa, um dado que atesta seus argumentos é que:

os conteúdos são todos pensados para atender aquela faixa etária; conteúdos das diversas áreas de ensino, nenhum fica de fora. Inclusive, conteúdo a mais, como a questão do protagonismo juvenil, o empreendedorismo, a questão da própria arte e da cultura, que são envolvidos. Então, a gente tem atrelado aos demais conteúdos do currículo do ensino médio, que vem agregando valores ao ensino.

É fato que há inserção de conteúdos diversificados na proposta e vivência do Programa, conforme essa gestora realça em sua fala. Sobre essa constatação, é pertinente uma análise mais aprofundada sobre as dimensões curriculares adotadas, devendo considerar desde o contexto de proposição e eleição dos temas e práticas a serem exercidas até as formas e sentidos que esse desenho curricular ganha concretude no cotidiano da ação pedagógica na e da escola.

Com efeito, as dimensões formativas, contempladas nos processos de ensino e de aprendizagem, devem ser discutidas pela própria comunidade escolar no momento de proposição tanto da Proposta Pedagógica

quanto do Projeto Político-Pedagógico da escola (ANDRADE, 2013). No âmbito dessa discussão, o incentivo ao protagonismo juvenil precisa conceber o estudante como construtor de sua história, vinculando-se à concepção que assume o ato pedagógico como corroborante da construção de uma cidadania plena e participativa.

A seguir, analisaremos trechos de falas dos gestores escolares que integraram o quadro de sujeitos da pesquisa que subsidiou este texto. Ao consultarmos o Gestor 01 a respeito de sua concepção sobre a política de correção de fluxo idade/série escolar no sistema estadual de educação de Pernambuco, o sujeito argumentou que “o aluno vem para a escola pela pressão cultural: ele tá estudando por causa do trabalho”. Esta é uma consideração importante, pois realça o determinismo da própria necessidade de sobrevivência, que é a exigência de formação básica para ocupação de postos de trabalho, como razão principal do retorno de indivíduos ao processo de escolarização.

Esse entrevistado ressalta, ao longo de seu depoimento, que a acolhida dos alunos nas escolas não deveria se restringir a programas específicos de aceleração de estudos. Na realidade, “deveria haver uma política de acolhimento”, sobretudo, porque “esse problema é muito mais cultural do que sistêmico”. Para este sujeito da pesquisa, sendo uma questão cultural, referente, portanto, ao que já se convencionou como expectativa de titulação básica para que os cidadãos possam vislumbrar seu lugar ao sol, o foco da discussão sobre a pertinência de programas de correção de fluxo idade/série escolar não deve recair sobre a consecução de meios que o sistema de ensino deve operacionalizar para fins primários de encurtamento do tempo de curso.

Por assim entender, as “classes aceleradas não deveriam existir, eu não acredito em acelerar, eu acredito em recuperar; acho que deve, sim, existir um projeto, uma filosofia outra que traga essa pessoa de volta, de acolhimento desse indivíduo que tava fora do sistema” (Gestor 01). Pode-se inferir que há reconhecimento deste sujeito quanto à importância do acolhimento ao público específico com históricos de distorção idade/série escolar, frente às várias mazelas que acometem

e acompanham esses estudantes ao serem reinseridos no processo de escolarização (DAYRELL, 2007).

As considerações finais do Gestor 01 foram para realçar que:

Meu sonho, utopicamente falando, é que o ensino regular fosse capaz disso, *de recuperar o aluno, de acolhê-los*, ou se não, que esse projeto tivesse mais aparelhagem do que o sistema pede, porque eu fico com medo pelo estudante, da gente tá dizendo uma mentira para ele, assim, porque tem uma situação bem conteudista no mundo, e, quando ele sai do Programa Travessia com a ficha 19 na mão, ele não é um concorrente para o outro, isso me corta o coração, porque ele sai com um sonho de que vai ter um caminho, mas, na verdade, ele não está incluído, se ele não teve a mesma oportunidade.

Pode-se concluir, com base na análise do conjunto do depoimento do Gestor 01, que não apenas o programa de aceleração de estudos não corresponde a um processo pedagógico ideal, que respeita os tempos e condições de construção de conhecimentos da diversidade dos alunos, mas o próprio ensino regular, para este sujeito, só é capaz de dar conta no plano da utopia, uma vez que este ainda carece de novas formas de acolhimento, uma nova forma para atrair alunos que se encontram fora da escola.

Ao entrevistarmos o Gestor 02, sistematizamos as seguintes concepções sobre o Programa Travessia:

Classes aceleradas só vão ser favoráveis dependendo do objetivo que se quer. Se for para fornecer ao aluno uma ficha 18 ou 19, aí tudo bem, o objetivo vai ser alcançado, entendeu? Estatisticamente, dizer que o quantitativo de alunos que possui, por exemplo, o ensino fundamental ou médio atingiu, aí tudo bem, mas se for um objetivo preocupado com a qualidade do ensino, para preparação do aluno

para mercado de trabalho, para a universidade, eu acho que esses projetos de aceleração não são válidos, não.

Infere-se do depoimento do Gestor 02 que o resultado, aferido e amplamente difundido sobre o Programa Travessia, limita-se à dimensão quantitativa. No entanto, a dimensão qualitativa, que se espera ser revelada por meio de vivências que potencializem o exercício da cidadania, não se efetiva. Na realidade, ainda segundo a concepção externada pelo Gestor 2:

O Travessia, para mim, só valoriza o chão da fábrica, criam-se alunos para trabalhar no chão da fábrica mesmo. Não estamos preparando alunos para ocuparem cargos de diretoria, cargos que ocupem dentro de uma empresa, algo de destaque. *Não é uma educação integral*, não é uma educação técnica; para mim, não é educação.

Pode-se inferir desta concepção do Gestor 02 que a proposta do Programa é restringida à formação de operários de fábricas. É cabível ponderar que, independente da trajetória escolar, não são todos os egressos dos sistemas e redes de ensino que terão condições de ocupar cargos superiores na hierarquia do organograma das empresas (ABDALLA, 2004). Contudo, a opção deliberada pela preparação de mão de obra destinada aos postos mais elementares de trabalho desconsidera a função social esperada que a escolar faça valer, no sentido de contribuir intencionalmente com a qualificação ampliada para o mundo do trabalho. Este é o limite apontado por Arroyo (1997) a respeito das políticas de correção de fluxo escolar, que passam a buscar, a todo custo, remédios na aceleração do aluno, permitindo o entendimento de que “o importante passa a ser a diminuição dos índices de fracasso e evasões, ainda que esse aluno nada aprenda” (*idem*, p. 26).

Não obstante essa concepção manifesta pelo Gestor 02, faz-se pertinente analisar o que pensa a Coordenadora da Gerencial Regional de

Educação/Recife-Sul (GRE). Ao indagarmos sobre o Programa Travesia, a profissional reconheceu que há “uma grande contribuição, uma possibilidade de desenvolver conhecimentos”. Sobre este potencial do Programa, a entrevistada realçou que “ano a ano, temos um número de alunos que vêm passando no vestibular. A gente foi vendo o crescimento do próprio alunado, se ele procurava fazer vestibular e o sucesso dele também”.

Pode-se considerar que, em regra geral, os gestores concebem que o Programa cumpriu sua finalidade primária, uma vez que este oportuniza a inclusão de estudantes com histórico de atraso escolar. Contudo, o mesmo não pode ser dito quanto a efetividade das demais expectativas que são propagadas a respeito do Programa, uma vez que resta evidente nos depoimentos o reconhecimento da repercussão diminuta desta política em âmbitos primordiais, como a continuidade de estudos subsequentes e a inserção no âmbito do mundo do trabalho, ou seja, que os egressos do Programa pudessem persistir em suas trajetórias de formação na educação superior, ou em outras modalidades do pós-médio, assim como tivessem acesso a postos de trabalho formais, rompendo com o ciclo de vínculos precários de trabalho, quase sempre “reservados” aos indivíduos com baixa escolaridade.

### **Perspectivas de enfrentamento ao fracasso escolar**

Nesta seção, passamos a fazer inferências sobre os entendimentos dos gestores com relação ao enfrentamento do fracasso escolar.

Para o Coordenador Pedagógico da FRM:

o fracasso escolar tem a ver com o cuidado que esse estudante passa a descobrir que nós temos que ter com ele. O trabalho em equipe é fundamental. A descoberta de que o professor não é o detentor de tudo, de todas as informações, acho que esse é um aspecto fundamental! Ele (aluno) passa a se descobrir como um ser pensante, como

um indivíduo que é possível ter autonomia. Ele descobre um colega na escola, além do professor. Com esse colega, busca internet, busca revistas, busca os próprios colegas de trabalho, ou seja, o conhecimento não se detém apenas a uma fonte de respostas. Há um universo muito maior principalmente quando ele descobre um sentido de equipe, inclui o professor, os colegas dele e o mundo que tá lá fora.

Observamos, na percepção do coordenador da FRM, um destaque para a metodologia do Programa Travessia, uma vez que, segundo o entrevistado, esta privilegia o estudo coletivo e contextualizado, a leitura de imagens, o desenvolvimento das linguagens oral e escrita e a criatividade do aluno. Trata-se, por um lado, de um reconhecimento, acerca de um modelo didático-pedagógico, da interação entre os sujeitos, bem como o protagonismo do próprio educando como eixos basilares dos processos de ensino e de aprendizagem. Por outro lado, há de se convir que as práticas interativas no processo de construção de conhecimentos não podem prescindir do tempo pedagógico adequado para o cumprimento integral do que se espera da formação nas etapas da educação básica.

Na realidade, esse reconhecimento é feito pelo próprio Coordenador da FRM ao tecer a seguinte consideração sobre a pertinência e futuro das classes de aceleração de estudos:

gostaria muito que elas não existissem. Eu espero que, no futuro mais próximo possível, as próximas gerações não precisem mais trabalhar com acelerações. Poderia dizer: se aprende mais acelerando? Não! A aceleração é uma questão circunstancial. É uma necessidade que está se apresentando hoje na educação brasileira, mas acredito que a gente vai falar disso como algo do passado. *Mas a correção de fluxo possibilita que você dê início ao direito que essas comunidades devem ter de participar de forma igual.*

Fica em evidência, na fala do Coordenador (FRM), que aprender de forma acelerada não é o ideal, contudo, ele afirma ser necessário diante das circunstâncias que se apresentam para o contingente de alunos com distorção idade/série escolar, sobretudo, aqueles advindos de grupos sociais feitos desiguais.

Passamos a abordar, na sequência, falas de sujeitos da pesquisa que desenvolvem suas funções gestonárias no contexto em que as políticas educacionais ganham concretude: a sala de aula. Ao indagarmos se a proposta do Programa Travessia condiz com a superação do fracasso escolar, a Professora 01 externou a seguinte consideração:

O Programa de Correção de Fluxo não está comprometido com o fracasso escolar, porque acredito que o fracasso não é só do aluno, mas do sistema como um todo. Ele (o Programa) apenas estimula o aluno a ter um certificado; sair da escola de forma rápida para trabalhar para os capitalistas, né? Mão de obra barata é o que eles querem. Na realidade, o mercado de trabalho exige competência e qualificação a esses alunos. Quando testados em concursos, juntos com alunos que estudam em ensino regular, ou rede privada, com certeza é muito difícil eles passarem, não tem condições.

Na percepção da Professora 01, o Programa não dá conta do enfrentamento do fracasso escolar. Em seu depoimento, pode-se inferir que se estimulam alunos à obtenção de certificados. Adiante, reconhece uma limitação do Programa ao afirmar que esses alunos terão poucas chances de inserção no mercado de trabalho de forma qualitativa. Ainda faz alusão à teoria do capital humano, quando se reporta a concepções centradas para absorção de alunos para o mercado de trabalho como forma de aquecê-lo, e suscita não compreender como conciliar interesses distintos, ao afirmar que o mercado de trabalho exige dos estudantes novas habilidades das quais ainda encontram dificuldades em exercitá-las.

A Professora 02 apresenta a seguinte concepção sobre o enfrentamento do fracasso escolar:

Eu não vejo como fracasso escolar. Como eu disse pelo menos as turmas que peguei eram alunos com idade mais avançada, eles tinham uma história de vida na qual não puderam estar no momento certo na escola. Então, eu não vejo isso como um fracasso escolar, são pessoas que não tiveram oportunidades porque tiveram que trabalhar e vender alguma coisa, ir para o sinal de trânsito, fazer outros pequenos serviços para poder segurar a casa, os irmãos, ajudar as mães. São pessoas sofridas, batalhadoras, são pessoas que vivem batalhando no dia a dia, tem empregada doméstica, tem motorista, têm pessoas que trabalham por conta própria, mas que desejam algo melhor.

Por um lado, encontramos nos relatos da Professora 02 um olhar mais sensível para lidar com os complexos percursos que explicam as diferentes trajetórias escolares dos alunos com históricos de defasagem escolar. Por outro lado, ela parece não considerar que o Programa foi implementado para atender, sobretudo, um número significativo de estudantes que, por vários problemas, foram rotulados como fracassados.

O fato é que ambos os depoimentos das Professoras 01 e 02 indicam que há várias perspectivas para conceituar e, sobretudo, para contextualizar o fracasso escolar. O trecho de fala que reconhece que “*o fracasso não é só do aluno, mas do sistema como um todo*” é emblemático para o debate sobre as razões que impedem o êxito esperado da escola. Este é um sentido de fracasso escolar que interpela a própria incumbência do poder público quanto ao papel de garantir as condições necessárias para o acesso e permanência dos estudantes ao longo do processo de escolarização (ANDRADE, 2018).

Trata-se de compreender não apenas a trajetória do evadido da escola, mas o próprio absenteísmo do Estado em fazer valer o direito integral

dos estudantes, evitando que parcelas significativas da população, as que mais precisam do Poder Público, só o tenham por meio de programas remediadores de distorções, como é o caso das políticas de correção do fluxo idade/série escolar. Não obstante a este fato, a percepção de fracasso escolar que tem se tornado hegemônica é a que atribui a culpa pelo mau desempenho escolar ao próprio aluno, recaindo sobre ele o ônus da reprovação e da evasão escolar, ou até mesmo a aprovação com baixo índice de aprendizagem (FORGIARINI; SILVA, 2007).

É importante considerar que é histórica essa narrativa que atribui culpa aos próprios indivíduos, vítimas das várias formas de produção e reprodução de desigualdades que se expressam, entre outras formas, por meio do fracasso escolar. Uma das consequências da longevidade desse fenômeno e da forma de concebê-lo é o fato de esta narrativa ter se impregnado nas representações dos docentes e nas práticas pedagógicas, passando a incidir “sobre o desempenho escolar das crianças da escola pública na forma de preconceitos, estereótipos e discriminação com os mais pobres, enfatizando o rótulo de incapazes, inaptos para a aprendizagem” (PATTO, 2002, p. 55).

### **Concepções dos gestores sobre os efeitos pragmáticos do Programa Travessia**

Ao indagarmos a coordenadora da Gerência Regional de Educação/Recife Sul (GRE) sobre os impactos da Política de Correção de Fluxo Idade/Série Escolar, essa gestora iniciou seu depoimento com um reconhecimento a respeito do que para ela merece ser evidenciado sobre o Programa Travessia, que é seu impacto na redução quantitativa da distorção idade/série escolar, e também enalteceu o “*envolvimento profissional dos professores contratados*”. A esse respeito, cabe registrar que se trata de profissionais que assumem incumbências didático-pedagógicas que extrapolam o que é esperado do bom exercício do trabalho docente (ANDRADE, 2018). Relembre-se que há concentração de várias disciplinas sob a responsabilidade de um docente, transformando seu ofício

em apenas reprodutor de videoaulas, sobre as quais este profissional não teve qualquer participação em sua elaboração.

Por fim, há de se notar o destaque que a coordenadora do Programa no âmbito da GRE/Recife Sul faz sobre o que para ela se constitui um diferencial na política estadual, que é a redução de investimentos para prover a oferta educacional de alunos que “*passam ali quatro anos sendo reprovados*”. Neste caso, o impacto da Política de Correção de Fluxo seria evitar esse suposto desperdício de recursos, potencializando um “*fluxo de caixa que vai ser necessário para investir em outras áreas*”.

Já o Gestor 02 externou as seguintes considerações sobre os impactos da política:

Não acredito em impactos positivos, não, nem qualidade de forma alguma, eu acho que o Programa Travessia pode oferecer ao aluno um pouquinho de base, para fazer com que ele aprenda um pouquinho mais. Agora acreditar que esse projeto favorece para a inserção do aluno para o mercado de trabalho ou para a Universidade, eu acho que ele não favorece, não. Acho que os programas e os projetos podem melhorar o ensino público, porém eles têm que ter uma infraestrutura adequada para isso.

Há neste trecho do depoimento do Gestor 02 um entendimento de que o Programa não consegue ir além do primeiro item mencionado pela Coordenadora da GRE – Recife/Sul; no caso deste último fragmento de entrevista, a redução quantitativa da distorção idade/série escolar não é apenas um dos frutos do Programa Travessia, mas o único resultado de fato reconhecível. Ao assim tratar, o Gestor 02 formula importante crítica, segundo a qual as demais expectativas, inclusive de maior inserção no mercado de trabalho por parte dos egressos dessa política, não se confirmaram.

Segundo a Professora 02, o impacto destacável do Programa foi a materialização de uma rotina didático-pedagógica que tem por base

“a questão pessoal, cidadã, humana. Isso aí faz muita diferença lá fora, porque eles começam a se preocupar com os outros”. Contudo, é importante considerar que, no conjunto dos dados analisados, pode-se inferir que o ato de um aluno recorrer aos demais colegas de sala, especialmente aos que demonstravam maior domínio de conteúdos, por vezes foi mencionado como uma busca quase desesperada por socorro, considerando que em alguns casos houve menção ao fato de que até mesmo o professor não conseguia contribuir adequadamente, justamente, porque estava lidando com áreas de conhecimento sobre as quais não obtivera a formação correspondente.

Para o Coordenador da FRM, sua percepção acerca dos impactos do Programa é semelhante aos que foram mencionados pela Professora O2, especialmente sobre as vantagens que os trabalhos em grupo e as interações entre os sujeitos conferem aos egressos. Segundo esse coordenador, a participação efetiva dos alunos em sala tem repercutido, inclusive, na forma como esses sujeitos passam a se relacionar em seus vínculos de trabalho. Um exemplo é que *“nas entrevistas, eles constroem argumentos com muito mais desenvoltura”*.

Já para a Professora O1, “o tempo corrido fez com que esses alunos não aprendessem. Achei que pouca coisa ocorreu de impactos qualitativos na vida desses alunos. Agora, eles se tornaram pessoas mais amáveis, aprenderam a serem cidadãos”. A entrevistada entende que os impactos do Programa não surtiram efeitos positivos quanto à aprendizagem efetiva, entretanto menciona a formação cidadã e mudanças de comportamento como indicadores qualitativos da vivência e impactos do Programa na vida dos alunos egressos.

Sobre esse tema, Navarro *et al.* (2004, p. 32) consideram que:

o resultado do desempenho escolar nos fornece apenas uma “fotografia”, em um determinado tempo, das condições de aprendizado do estudante, mas não avança na indicação do que é necessário fazer para melhorar o ensino e as práticas pedagógicas. É preciso ir mais fundo, em busca

das causas do sucesso ou do insucesso escolar, examinando a lógica político-pedagógica que norteia o ambiente escolar. Certamente, nessa busca, o tempo necessário à aprendizagem constituirá um fator determinante.

Nesse sentido, faz-se pertinente considerar que há impactos dignos de reconhecimento a respeito da política, especialmente quanto à redução de índices da distorção idade/série escolar, mas também no que concerne ao exercício de participação dos próprios alunos ao longo das experiências que foram oportunizadas no curso. Por outro lado, há um distanciamento entre as expectativas apresentadas sobre o Programa e o que de fato se efetivou, no tocante ao seu baixo impacto na promoção de aprendizagem significativa, que garanta o desempenho escolar, sobretudo, em salas de aulas heterogêneas. Esse limite constatado também gera uma consequência não desejada, que é o reduzido número de alunos egressos que conseguiram transitar para estudos subsequentes.

### Considerações finais

O Programa Travessia foi instituído em 2007 pelo governo do estado de Pernambuco como política de correção da distorção idade-série escolar. No entanto, as expectativas projetadas sobre os egressos desse Programa incluíam mais que a regularização de fluxo escolar de uma etapa de ensino. Na realidade, o grande mote que ganhou força foi o da possibilidade de mudança na trajetória de vida dos alunos egressos, incluindo a perspectiva de sequência de estudos, a inserção no mundo do trabalho e a mobilização desses sujeitos como protagonistas nas causas sociais em seus ambientes de convivência.

Ocorre que os dados integrais da pesquisa que subsidiou a construção do presente texto permitem-nos constatar que os impactos do Programa têm se limitado à conclusão do Ensino Médio, com reduzidas oportunidades a estudos posteriores. No que concerne aos dados analisados ao longo deste trabalho, pode-se considerar que os gestores

incumbidos da operacionalização da política aqui focalizada acreditam que classes de aceleração se constituem uma opção necessária à regularização do fluxo escolar. Contudo, é pertinente reconhecer que as menções feitas à sua relação com a esperada ampliação de possibilidades de ocupação de postos diversificados no mundo do trabalho não asseveram a materialização dessa expectativa, nem mesmo tem sido uma tendência a ser efetivada.

A síntese desta constatação é que a correção da distorção idade/série escolar, realizada por meio de processos de ensino e de aprendizagem insuficientes, conforme abordaremos na sequência, indica que se trata de um resultado de política que pouco altera a realidade dos egressos, constituindo-se, essencialmente, um mecanismo propulsor de dados estatísticos que elevam os números de um suposto sucesso escolar, na realidade, restrito à concessão de título de conclusão do Ensino Médio, sem que esse nível escolar de fato repercuta na melhoria da qualidade de vida desses concluintes.

Desse modo, o conjunto de ações referentes ao processo de enfrentamento da distorção idade/série escolar configurou-se como fragmentado e fragmentador da própria escola básica e do profissional da educação, porque é descontextualizado de uma política pública de educação mais ampla que de fato faça valer a formação docente para uma atuação comprometida com a melhoria da qualidade social da educação básica, portanto, que faça frente às causas do fracasso escolar que se expressa não apenas por meio da retenção e evasão escolar, mas também pelas várias formas de exclusão daqueles que, mesmo obtendo o título de conclusão da educação básica, continuam à margem do conjunto de direitos sociais garantidos quase exclusivamente aos indivíduos com trajetória escolar exitosa. A esse respeito, a principal demanda que podemos indicar aos programas destinados ao atendimento de pessoas com histórico de distorção idade/série escolar é que estes devem ser voltados para uma formação integral, que contemple os ritmos diferentes de aprendizagens dos alunos, o que não condiz com classes de aceleração de estudos.

Outro aspecto que deve ser observado nessa modalidade de política educacional é a imprescindibilidade do fortalecimento da identidade profissional docente, a começar pelo respeito ao seu espectro de atuação que, por conveniência dos interesses do programa de aceleração de estudos, acaba concentrando em um profissional a incumbência de lecionar disciplinas e demais componentes curriculares que nada têm a ver com sua formação inicial. Cabe ressaltar que a própria equipe de profissionais deve ser incrementada, face ao desafio de proporcionar um processo formativo diferenciado de alunos vítimas da cultura da repetência, instalada ao longo dos séculos no Brasil, da exclusão social imposta pelo modo capitalista de produção e da incipiente garantia de dispositivos instituídos pelo Estado no sentido prover novas oportunidades de escolarização aos cidadãos que tiveram esse direito negado na idade considerada ideal.

Assim, entendemos que o atual formato do Programa necessita ser repensado, porque foi observado ao longo desse estudo que ações de políticas públicas carecem ainda de atendimento universal, conforme estabelece o PNE 2014-2024. A Estratégia da meta 3.5 é manter e ampliar programas e ações de correção de fluxo do ensino fundamental por meio do acompanhamento individualizado do aluno com rendimento escolar defasado e pela adoção de práticas como aulas de reforço no turno complementar, estudos de recuperação e progressão parcial, de forma a reposicioná-lo no ciclo escolar de maneira compatível com sua idade.

Desse modo, conclui-se que programas de correção de fluxo escolar são ações emergenciais que tentam minimizar problemas cruciais da educação brasileira, que clama por ações que de fato promovam impactos qualitativos na vida dos sujeitos sociais que vivenciem essa modalidade de Política Pública.

Do ponto de vista pedagógico, também fica evidente que, se programas de aceleração são fundamentais para romper o ciclo da repetência, eles por si só não têm o alcance de reverter o quadro do fracasso escolar se não forem acompanhados de outras políticas que busquem

enfocar não apenas o *descongestionamento do fluxo escolar*, mas garantir a aprendizagem de conteúdos, habilidades, valores e competências que a sociedade considera relevantes que os jovens detenham ao final dos ciclos de ensino (SETÚBAL, 2000).

## Referências

ABDALLA, Vilma. *O que pensam os alunos sobre a escola noturna*. São Paulo: Cortez, 2004. (Coleção questões da nossa época; v. 110).

ANDRADE, Edson F. Ação colegiada como estratégia de democratização da gestão educacional. *Educação Unisinos*, v. 17, n.2, p.114-122, maio/ago, 2013.

\_\_\_\_\_. Perspectivas de valorização dos profissionais da educação no Plano Nacional de Educação (2014-2024). *Educação UFSM*, v. 43, pp. 431-448, 2018.

ANGELUCCI, C. B; KALMUS, J; PAPARELLI, R; PATTO, M. H. S. O estado da arte da pesquisa sobre o fracasso escolar (1991-2002): um estudo introdutório. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 51-72, jan/abr, 2004.

ARROYO, Miguel G. Fracasso-sucesso: o peso da cultura escolar e do ordenamento da educação básica. In: ABRAMOWICZ, Anete; MOLL; Jaqueline (Orgs.). *Para além do fracasso escolar*. Campinas, SP: Papirus, 1997, pp. 11-26.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. L. de A. Rego & A. Pinheiro, Trads. Lisboa: Edições 70, 2007.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 23 de dezembro de 1996.

BRASIL. *Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 26 jun. 2014.

BRASIL. *Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica*. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013. 562p.

CRUZ, Eliana Bárbara Guimarães. *Projeto de regularização do fluxo escolar: profilaxia ou tratamento?* 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) – UFBA, Salvador, 2007.

DAYRELL, Juarez. A escola “faz” as juventudes? Reflexões em torno da socialização juvenil. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100, 2007, pp. 1105-1128.

DOURADO, Luiz Fernandes. Gestão democrática da escola: movimentos, tensões e desafios. In: SILVA, Aída M.; AGUIAR, Márcia A. S. (orgs.). *Retratos da escola no Brasil*. Brasília: CNTE, 2004.

FORGIARINI, Solange A. Bianchini; SILVA, João Carlos. Escola pública: fracasso escolar numa perspectiva histórica. In: Simpósio de Educação – XIX Semana de Educação, Paraná, *Anais...* 2007.

GRANJA, Tania de Assis Souza. *Políticas educacionais e programas compensatórios – o fracasso escolar e a exclusão: duas faces da mesma moeda*. Campinas, SP; Papirus, 2009.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Síntese dos Indicadores de 2009. Rio de Janeiro: IBGE; 2010.

INEP. *Sinopse estatística da educação básica*. Brasília: INEP, 2007.

\_\_\_\_\_. *Sinopse estatística da educação básica*. Brasília: INEP, 2013.

LEVIN, H., SOLER, P. *Escolas aceleradas: podem elas ser bem sucedidas no Brasil?* Brasília: INEP, 1992.

LUGLI, Rosário Genta; GUALTIERI, Regina C. Ellero. *A Escola e o Fracasso Escolar*. São Paulo: Cortez, 2012.

NAVARRO, Ignez Pinto. *Conselho Escolar: democratização da escola e a construção da cidadania*. Brasil. Ministério de Educação. Secretaria de Educação Básica – Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Brasília: MEC, SEB, 2004.

OLIVEIRA, João Batista Araújo e. Correção de fluxo escolar: um balanço do programa Acelera Brasil (1997-2000). *Cad. Pesqui.* n. 116, São Paulo, jul. 2002.

PATTO, Maria Helena Souza. et al. O Estado da arte da pesquisa sobre o fracasso escolar (1991-2002): um estudo introdutório. *Revista Educação e Pesquisa*. São Paulo, FEUSP, 2002.

PERNAMBUCO. *Instrução Normativa nº 07/2008*. Fixa Diretrizes e orienta procedimentos para a correção de fluxo escolar no Ensino Médio, no âmbito da Rede Pública Estadual de Ensino, através do Projeto Traversia. Diário Oficial do Estado, Pernambuco, 15 de outubro de 2008.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Educação do Estado. *Projeto de Aceleração de Estudos do Ensino Médio*. Recife, 2007.

SETÚBAL, Maria Alice. Os Programas de Correção de Fluxo no Contexto das Políticas Educacionais Contemporâneas. *Em aberto*, Brasília, v.17, n.71, p. 9-19, jan. 2000.

SPOSATI, Aldaiza. Mínimos Sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 55, 1997.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação – o positivismo, a fenomenologia, o marxismo*. São Paulo: Atlas, 1987.

UNESCO. *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem Jomtien, 1990*. UNESCO, 1998.



# O espaço escolar na política educacional: análise da política de infraestrutura em Pernambuco

*Ivanilson Santos da Silva  
Márcia Angela da S. Aguiar*

## Introdução

Um olhar mais atento para as instituições educativas no Brasil, sobretudo, nas grandes metrópoles, permite apreender as representações de como a vida se configura em seu entorno: a violência urbana; famílias das mais diversas configurações; os preconceitos sofridos e ali reproduzidos, dentre tantas outras condições às quais crianças, adolescentes e jovens das periferias estão submetidos.

Entretanto, o que mais chama a atenção é a relação estabelecida por crianças e adolescentes com suas escolas, que funcionam em espaços minúsculos, em edificações que originalmente não foram construídas para este fim – a exemplo de antigas e pequenas residências – ou, em alguns casos, construções destinadas originalmente a serem escolas, com salas amplas e em maior número; algumas com pátios e outras com quadras poliesportivas, mas ainda assim enrijecidas, herméticas, quase violentas.

Estas percepções em relação à infraestrutura das escolas pareciam convidativas e demandantes de estudos e pesquisas, em virtude das

suas diversas nuances passíveis de serem abordadas por caminhos diversos, e encontraram espaço para uma reflexão coletiva no âmbito do Projeto de Pesquisa *A infraestrutura das escolas públicas estaduais em Pernambuco*, desenvolvido no Observatório de Política e Gestão da Educação – OBSERVA<sup>60</sup>, no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco.

A participação neste grupo de pesquisa contribuiu para precisar melhor o foco central da investigação, que é tratar a dimensão infraestrutural escolar como um dos elementos centrais no contexto da política educacional, e para o cumprimento de Mestrado Acadêmico no referido Programa<sup>61</sup>.

A respeito da matéria, a revisão bibliográfica demonstrou ser esta uma temática nem sempre evidenciada e problematizada, especialmente no campo das pesquisas sobre políticas públicas de educação. Tal constatação reforçou o interesse em contribuir para ampliar a produção sobre a referida temática abrangendo o panorama da infraestrutura escolar no âmbito das políticas educacionais do estado de Pernambuco, no período compreendido entre 2010 e 2016.

Assim, adentrou-se no debate teórico-metodológico sobre a dimensão infraestrutural no contexto das políticas públicas de educação. A decisão sobre o campo empírico da pesquisa esteve amparada no fato de que, na última década, em Pernambuco, a política educacional teve como um de seus principais vetores a denominada “Responsabilização Educacional”. Esta se materializa por meio do Programa de Modernização da Gestão que, por sua vez, opera com base em uma gestão por resultados (OLIVEIRA; VIEIRA, 2014). O aferimento de tais resultados se faz a partir dos exames de larga escala e objetivos, conforme anunciado em documentos oficiais, e indica a elevação dos índices educacionais

---

60 A coordenação do Observatório de Política e Gestão da Educação – OBSERVA está a cargo da professora doutora Márcia Angela da Silva Aguiar, vinculada ao PPGE/CE/UFPE.

61 Dissertação de mestrado de Ivanilson Santos da Silva, PPGE/CE/UFPE, 2017. Orientadora: Professora Doutora Márcia Angela da Silva Aguiar

por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (Idepe) e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

O modo de fazer política neste setor reflete as características do modelo de governança adotado no referido período e tem inserido a gestão estadual no rol da disputa por melhores posições nos rankings nacionais, nos quais tem desfrutado de considerável destaque.

### **Política de infraestrutura escolar: alguns aspectos conceituais**

Inicialmente, tornou-se imperiosa para o desenvolvimento investigativo a construção de uma abordagem teórico-conceitual consistente, que ancorasse uma análise das ações intervenientes do Estado em matéria de infraestrutura escolar, dada a relevância deste aspecto da educação escolar pública, que deveria ser, ao mesmo tempo, um pressuposto e uma diretriz na consolidação de uma escola de qualidade; bem como pela necessidade de contribuir, teoricamente, com o campo da análise de políticas educacionais construindo uma abordagem conceitual mediante a qual fosse possível visualizar, compreender e analisar o movimento da política em relação aos espaços e ambientes escolares.

Várias contribuições teóricas pressupõem a compreensão da escola como lugar, ambiente, espaço e território, o que está presente em produções do campo da historiografia, em particular nos estudos vinculados à investigação da Cultura Escolar (SOUZA, 2007), e em produções do campo da arquitetura escolar, a partir das contribuições de Lima (1988; 1989) e Kowaltowski (2011). Ambos os campos de investigação confluem na percepção da dimensão infraestrutural enquanto uma pedagogia. Neste sentido, Escolano (2001) destaca o papel curricular da arquitetura escolar ao marcar as pessoas, a partir do conjunto de significações, educando seus corpos, comportamentos e mentes para os usos dos espaços escolares. Estes, por sua vez, internalizam-se, através de processos psicopedagógicos, nos modos de aprendizagens das crianças, educandas e educandos.

Todavia, a despeito deste ponto de convergência, os estudos do campo historiográfico enfatizam a importância da dimensão material

– arquitetura, materiais, equipamentos, mobílias – como marcadores, através dos quais seria possível a compreensão da história da educação brasileira. Assim, o foco do interesse é a dimensão material, a partir de uma perspectiva epistemológica segundo a qual a materialidade permite decifrar as concepções educacionais inerentes a cada momento histórico. De tal modo que, conforme destacam Faria Filho e Vidal (2000), ao longo da história educacional brasileira, os programas, as formas de organização, os tempos e formas de uso escolar se modificaram em consonância entre si, mas também em relação aos métodos, materiais e concepções dos prédios escolares, que são as testemunhas de valores, discursos e práticas políticas e pedagógicas.

Por outro lado, as preocupações do campo da arquitetura escolar envolvem as dimensões do conforto, o programa de construção e as respectivas possibilidades de uso. Estas, por sua vez, precisariam estar em explícita e estreita relação com um programa pedagógico, seus objetivos e recursos financeiros, organicamente articulados aos avanços científico-tecnológicos, bem como com as dimensões do trabalho e valorização docente, conformando um conjunto de “indicadores subjetivos de qualidade do ambiente escolar” (KOWALTOWSKI, 2011, p. 38), sem os quais não podemos refletir sobre os espaços escolares.

Deste conjunto de contribuições, sumariamente expostas, emergiu uma definição de *infraestrutura escolar*, aqui utilizada, que engloba o prédio escolar, seus equipamentos e mobiliários. Alerta-se, contudo, que, ao se fazer referências à escola e à infraestrutura, faz-se mister ter em tela as concepções, conforme proposto por Viñao (2005), de *espaço* – o construído ou vazio, suas ausências e presenças –, de *lugar ou ambiente* (LIMA, 1989), constituído pelo uso e pela relação das pessoas entre si, no espaço e com espaço, e a concepção de *território*, no qual a escola se insere e emerge como lugar de significação na relação com a localidade.

Considerando a ausência, nas duas abordagens anteriormente discutidas, da centralidade da dimensão política, na medida em que esta última figura nos escritos como elemento do contexto, e o fato de o objetivo

não ser uma análise da política educacional, mas, respectivamente, uma compreensão da história educacional desde a dimensão material e uma reflexão sobre a arquitetura escolar a partir das suas possibilidades de usos; mostrou-se necessário apreender, em outro campo de estudos, os elementos para conformação do conceito e operacionalização das análises pretendidas

Partiu-se das contribuições de autores como Azevedo e Aguiar (2001), Azevedo (2004), Muller e Surel (2002), Gomes (2011), Frey (2000) e Faria (2003), que, mesmo trazendo abordagens divergentes entre si ou aproximadas, consideram o Estado como categoria indispensável à análise de políticas públicas, em especial as políticas educacionais e, além disto, convergem na proposição de um olhar menos dogmático sobre esta categoria, especialmente em vista das transformações ou mutações no contexto das globalizações (SANTOS, 2002).

Ou seja, debruçar-se sobre o Estado enquanto categoria analítica buscando compreendê-lo desde a lógica de suas intervenções e considerando os atores das disputas, os jogos de poder, dominação e participação, as instituições, seus processos e conteúdos políticos (FREY, 2000), que tornam a política, como expressão da ação do Estado, algo dinâmico, multifacetado e não linear (GOMES, 2011) e cujos paradigmas clássicos, muitas vezes, não têm dado conta de subsidiar, por si só, uma análise e compreensão das suas formas de ação que se materializam nas políticas (FARIA, 2003).

Logo, entende-se a concepção do Estado como importante vetor para o desenvolvimento de análises a respeito das políticas públicas educacionais, que resultam da ação, não exclusiva, do Estado, categoria não monolítica (GOMES, 2011); e da política educacional, este campo de batalhas expressas nos discursos e contornos de sua materialização, como algo não linear e em constante movimento. Desta forma, quando se aborda, neste texto, a *política de infraestrutura escolar*, alude-se às ações do Estado – leis, programas, projetos<sup>62</sup> – relativas a alguma destas dimensões da infraestrutura escolar: aquisição, reforma, manutenção,

---

62 Denominados de vetores da política de infraestrutura escolar (SILVA, 2017).

adequação e/ou construção de prédios escolares, seus equipamentos e mobiliários. É a partir desses referenciais que se adentra na análise da política educacional de Pernambuco.

### **A gestão da educação em Pernambuco no período de 2010 a 2016 e a política de infraestrutura escolar**

Na primeira gestão de Eduardo Campos (2007-2010), o governo começa a direcionar esforços para implementar uma política de priorização do ensino médio integral e de formação profissional no ensino médio com o Programa Integral, Lei Complementar 125/2008 e com as Escolas de Referência em Ensino Médio – Erem, que passam a funcionar em regime de carga horária integral ou semi-integral. Estes dois modelos de organização preconizados pelo programa supracitado chegam a contemplar cerca de 300 escolas, segundo dados da Secretaria de Educação.

Além disto, o programa envolve a reestruturação das Escolas Técnicas Estaduais – ETE, que funcionam em regime de tempo integral com a modalidade de Ensino Médio Integrado, onde o estudante, além do currículo próprio desta etapa de ensino, recebe uma formação profissional. À margem deste processo, estão as demais escolas da rede estadual – a maioria, por sinal –, denominadas escolas regulares, que funcionam em turnos de quatro horas e contemplam os anos finais do ensino fundamental.<sup>63</sup>

Segundo dados apresentados pelo governo estadual, no *Balanço da Educação 2014* (PERNAMBUCO, 2015), a Rede Estadual de Educação possuía cerca de 1.052 escolas, das quais 725 eram escolas regulares. Em 2015, segundo microdados do Censo Escolar (INEP, 2016), o número de escolas e a proporção segundo o tipo de estabelecimento se mantiveram.

Entre os anos de 2011 e 2014, segundo o referido relatório, cerca de 49 escolas da rede estadual foram fechadas e foi ampliado o número

---

63 <http://www.educacao.pe.gov.br/portal/>

de escolas que passaram a funcionar em tempo integral e semi-integral, onde se inserem as Escola de Referência, diminuindo o número de escolas regulares sob responsabilidade do Estado por meio do processo de municipalização do ensino fundamental, inclusive.

Este é o cenário considerado na análise do contexto de materialização da política de responsabilização. Verifica-se que foram criados distintos tipos de escolas e que o governo, ao direcionar seus esforços ao ensino médio integral, conforme será apresentado no decorrer do texto, deixou de fora a maior parte da rede escolar estadual (composta por escolas regulares). Interessa examinar a política educacional do estado focalizando a temática da infraestrutura escolar com base na realidade vivenciada em escolas regulares.

O pano de fundo deste cenário, como referido anteriormente, é a política de responsabilização enquanto política de transferência de responsabilidade para estudantes, equipe docente/pedagógica e, em especial, gestoras e gestores, que “são os responsáveis pelos resultados de suas unidades” (OLIVEIRA, 2014, p. 32). Esta perspectiva tem suscitado várias críticas dos que entendem que os processos são desconsiderados em razão dos resultados alcançados.

É sabido que todo resultado é fruto de uma série de condições que pode limitar ou potencializar seus efeitos; no âmbito educacional, isto não deveria ser diferente. Entretanto, o modelo de gestão educacional desenvolvido no estado, que prioriza os resultados obtidos pelos estudantes nas provas de Língua Portuguesa e Matemática, em um sistema desenvolvido pelo próprio governo, aliado a dados referentes ao fluxo escolar, parece, conforme aponta a literatura da área, não considerar outras variantes e variáveis, a exemplo da infraestrutura escolar.

Parece ser imprescindível que qualquer projeto educacional de governo ou de Estado dê atenção à dimensão infraestrutural, e entender como isso vem ocorrendo na rede estadual de Pernambuco foi o principal motivo do desenvolvimento desta pesquisa.

De fato, a construção, reforma e adequação de prédios escolares, bem como a aquisição e manutenção de equipamentos e materiais,

constituem um tipo de ação no qual a escola deve ser o ponto de partida e o de chegada, pressupondo a participação da comunidade escolar, dos agentes da política e daqueles que a vivenciam no cotidiano. Afinal, estes mesmos atores, em primeira instância, sentirão os impactos resultantes da política ali materializada.

Parte-se do pressuposto de que, na relação entre objetivos educacionais e os meios e condições que favoreçam a consecução de tais objetivos, configura-se um projeto de educação; nisso reside a complexidade deste objeto de pesquisa no campo da política educacional.

Não obstante o fato de algumas questões centrais, como a formação e valorização profissional de professores ou como o financiamento e gestão da educação, seguirem sem a devida consideração dos governos ao ideal de universalização escolar, na medida em que universalização implica garantia de acesso, qualidade nos serviços e condições de permanência, um elemento central para a efetiva ampliação e qualificação do atendimento escolar é a condição infraestrutural das instituições escolares.

Em Pernambuco, o Programa de Modernização da Gestão focado em metas, na responsabilização e descentralização tem como base um conjunto de indicadores e estratégias de monitoramento do trabalho, das trabalhadoras e trabalhadores, bem como do espaço escolar. Configura-se, assim, tomando-se a perspectiva de Ball (2002; 2012), um conjunto de “tecnologias políticas” que alinham os sistemas educacionais em várias partes do mundo e que geram um fenômeno denominado pelo autor de *performatividade*. Tanto para Ball como para Apple (2003), a forma mercado do paradigma neoliberal constitui-se em um dos principais vetores deste processo.

Tinha-se como hipótese que isto explicita a centralidade também da infraestrutura na efetivação do direito à educação pública, gratuita e de qualidade, mas se observa que tal abordagem não tem tido realce no meio acadêmico. De fato, encontra-se considerável bibliografia sobre a história da educação e arquitetura escolar, mas muito pouco vinculando infraestrutura e política pública de educação. É como se tais condições

não tivessem o potencial de influenciar na efetivação de propostas pedagógicas, no resultado do processo ensino-aprendizagem, na construção da identidade e cultura escolar e, principalmente, na consolidação de uma política escolar, na medida em que a dimensão infraestrutural da escola reflete uma perspectiva pedagógica e tem impactos sobre o processo de aprendizagem; ou seja, na garantia de um direito.

A questão central da investigação consistem em entender como vem sendo definida e desenvolvida a política de infraestrutura dos prédios escolares, considerando seus critérios, atores e efeitos em Pernambuco, no marco da política de Modernização da Gestão, no período compreendido entre 2007 e 2016. Para responder a estes questionamentos, objetivou-se conhecer os percursos e efeitos da política de infraestrutura escolar na rede estadual de educação em Pernambuco, no âmbito do programa de Modernização da Gestão, no período entre 2007 e 2016.

Para alcançar tal objetivo, buscou-se mapear as medidas de políticas direcionadas à construção, reforma, adequação, ampliação e manutenção dos prédios escolares na rede estadual de ensino em Pernambuco entre 2007 e 2016; identificar os parâmetros utilizados ou levados em consideração na política de infraestrutura das escolas no referido período; e apreender as percepções de diferentes atores no tocante aos efeitos desta política no âmbito da escola.

Um primeiro passo foi adentrar nas questões teórico-conceituais concernentes às concepções de Estado e de política educacional, sobretudo o modelo de análise do “ciclo de políticas”. Os aportes teórico-metodológicos e epistemológicos da pesquisa com base nas contribuições de Minayo (2012), especialmente na sua proposta de ciclo de pesquisa, deram inspiração para conceber e executar o plano de pesquisa, bem como a análise de conteúdo motivou o método de organização e análise dos dados.

Nas discussões teóricas, o olhar foi direcionado para as análises a respeito da infraestrutura escolar. A discussão desta dimensão se apoiou em dois campos teóricos: primeiro, a partir de uma perspectiva historiográfica, focando a arquitetura escolar, os materiais, os equipamentos

e mobiliários como uma maneira peculiar de ver a história da educação; segundo, em uma perspectiva da arquitetura escolar que considera padrões de construção, uso e habitabilidades. Estes dois campos se aproximam ao situarem a infraestrutura escolar como uma forma de pedagogia. E este elemento parece ser central ao exame da escola desde sua infraestrutura, a saber, o espaço, o ambiente, o território, os equipamentos, pois tudo testemunha e estimula uma determinada concepção de educação.

Com tal compreensão, conceitua-se a Política de Infraestrutura Escolar como as ações do estado que englobam a dimensão da aquisição, reforma, adequação e construção de prédios escolares, seus equipamentos e mobiliários. Essa conceituação permite apreender alguns dos vetores por meio dos quais têm sido disseminadas as ações do Estado em matéria de infraestrutura escolar, no âmbito nacional, sobretudo aqueles vetores referentes aos espaços escolares.

Assim, fez-se mister proceder a um levantamento de órgãos e programas nacionais voltados à política de infraestrutura escolar, buscando contextualizar o campo de estudo. Foram consideradas as ações do Estado no âmbito da União, através das quais torna-se possível identificar expressões de uma política dirigida ao espaço escolar em seu aspecto físico. Ações que foram denominadas de vetores da política de infraestrutura escolar.

Como resultado do mapeamento, foi possível identificar que a partir dos anos 1990 não há, em âmbito nacional, uma política de infraestrutura escolar explícita, mas políticas fragmentadas no campo das políticas educacionais. Para compreender melhor este cenário, efetivou-se um levantamento da produção acadêmica que focasse na infraestrutura escolar com uma relação explícita com a política educacional. Com esses aportes teóricos-conceituais e metodológicos, partiu-se para o estudo da rede estadual de educação de Pernambuco, entre os anos de 2007 e 2016. Analisou-se as principais diretrizes de gestão educacional, efetivou-se uma breve caracterização da rede escolar estadual, além de discutir as ações do Estado em nível estadual no tocante à infraestrutura escolar, visando à identificação de como a política de infraestrutura

escolar tem sido impulsionada ou vetorizada, como assim denominada, na rede estadual de educação dentro do recorte temporal estabelecido.

### **Modernização da gestão estadual: impactos na política educacional**

Analisar o contexto educacional no estado de Pernambuco demanda uma breve reflexão sobre o modelo de gestão e os mecanismos utilizados no aparelho estatal, refletidos nas ações direcionadas à educação.

O que vai caracterizar o Estado – não a categoria analítica, mas o conjunto das instituições e seus mecanismos – como paradigma de poder são, para Colombo (2001), a) O Princípio de Estado, ou seja, dominação pela ação política e regulação da dominação econômica; e b) a conformação e o desenvolvimento de suas estruturas, suas instituições, sua organização ideológica, os territórios e populações. Através destes aspectos é que, segundo o autor, torna-se efetivo, ilusoriamente, um conceito unificado e coerente do Estado, construído com base nos discursos sociais.

Tal compreensão considera o Estado “como construção social e forma de poder político [...] apoiada no imaginário social construído e reproduzido com base na imagem que o Estado constrói de si mesmo” (SILVA, 2017, p. 23). A construção desta autoimagem e sua manutenção ou renovação dar-se-ia a partir da *Noção do Estado*, ou seja, sua legitimação, e da *Razão do Estado*, a conformação da sua legitimidade, pavimentando os caminhos para a dominação. Na mesma direção, Corrêa (2014) caracteriza o Estado como um fenômeno político-dialético construtor e reprodutor da dominação e da realidade social, mas demandante de um olhar em direção ao todo das relações sociais, políticas e culturais que o influenciam e conformam, não obstante o papel e o peso da economia nesta conformação.

Entretanto, no atual contexto, onde a clássica conceituação do Estado, projeto da Modernidade, passa por um acelerado processo de transformações (AFONSO, 2001) em virtude das globalizações, sua centralidade no jogo político perde força, em favor das organizações

transnacionais e organismos multilaterais, aliados a uma nova divisão do trabalho e uma economia política “pró-mercado” (SANTOS, 2002) com efeitos nas atuações políticas, econômicas e sociais do Estado, expressas pelo paradigma do neoliberalismo transnacionalizado; sem, contudo, interferir na imagem social do Estado como paradigma de poder, nos termos afirmados por Colombo (2001).

Tal movimento de reconfiguração capitalista trazia em perspectiva a substituição da lógica do Estado de bem-estar social em virtude dos limites que esta impunha ao movimento de reprodução do capital, propondo, em substituição, uma estratégia capaz de desregular as economias locais em favor da globalização econômica (RAMOS, 2005). Santos (2002) denomina este movimento de globalização localizada e localização globalizada, representando, respectivamente, os fenômenos dominados e dominantes integrantes e operantes das globalizações, que são o pilar de sustentação do seu viés econômico. Segundo o autor, um consenso econômico neoliberal, cujas diretrizes implicam restrições drásticas à regulação estatal da economia e subordinação dos estados nacionais às agências multilaterais.

No cenário brasileiro, as influências deste movimento ganharam mais visibilidade a partir da década de 1990, cujo marco encontra-se no projeto de reestruturação da administração pública, das funções, papel e tamanho do Estado expresso no Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995), no governo de Fernando Henrique Cardoso. Aliado a este novo caráter e em vistas da manutenção dos privilégios de poder do Estado e da ampliação dos privilégios capitalistas, tal movimento vem acompanhado por substratos práticos voltados à operacionalização de sua ideologia nas formas de gestão, na definição do público e do privado, dando maior intensidade às “políticas de modernização e racionalização, assim como as de desregulamentação, desestatização e racionalização” (RAMOS, 2005, p. 32).

As metodologias de mercado aplicadas à gestão pública, por meio do Gerencialismo, cujas bases consistem na diluição do poder mediante menor interferência do Estado e maior participação de atores sociais

não estatais, quer pela privatização ou pelo enfraquecimento dos direitos sociais e bens públicos, buscam constituir um “Estado Gerencial” ditando novos paradigmas nas relações Estado-Cidadão, Estado-Trabalho, Estado-Economia e definindo novas fronteiras entre público e privado (HYPÓLITO, 2008).

No campo educacional, por sua vez, a influência e operacionalização deste paradigma dar-se-á através das tecnologias de gestão do mercado adaptadas e aplicadas ao setor da educação pública, caracterizando a proposição do quase-mercado, em virtude de ser a educação pública um território estratégico no qual a privatização pura e simplesmente não seria o caminho mais fácil ou interessante ao mercado. Assim:

Tentando responder a essa peculiaridade sem deixar de recorrer à premissa da racionalidade econômica liberal, os neoliberais propõem, para aquelas situações em que privatizar um dado setor público não levaria ao estabelecimento das almejadas relações concorrenciais [...], um “choque de mercado no interior do Estado” (PERONI; ADRIÃO, 2005, p. 140).

E o Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995) expressa máximas e diretrizes que ressaltam o quase-mercado, tais como eficiência administrativa, qualidade na prestação dos serviços, eficácia e efetividade, cultura gerencial, descentralização administrativa, definição de metas e, entre outros, metodologias de aferição de resultados. Pelo seu papel estratégico no desenvolvimento da Noção e Razão do Estado (COLOMBO, 2001), a educação, mediante as políticas públicas, “passa a refletir os mesmos mecanismos e princípios que compõem a agenda econômica global” (SILVA, 2017, p. 27).

Enquanto no Brasil, o marco da incorporação deste conjunto de elementos está no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC; em Pernambuco, por sua vez, identifica-se como marco da assimilação do paradigma gerencial com contornos de organicidade o

primeiro governo de Eduardo Campos, a partir de 2007<sup>64</sup>. Tal assimilação, já figurando no seu Programa de Governo – *Um novo Pernambuco* (PROGRAMA, 2006), será institucionalizada enquanto tecnologia de gestão do aparelho de Estado. Primeiramente, “a partir de uma metodologia denominada Modelo de Governança para Resultados e que, por sua vez, se baseiam numa ideia de Ciclo de Gestão de Políticas Públicas” (SILVA, 2017, p.104), direcionada a reestruturar a matriz de gestão estatal. Ou seja:

Um novo modelo de gestão das estruturas públicas do governo estatal precisa, então, ser construído. Três eixos dão a tônica a essa tarefa democrática: o da organização gerencial, o da democratização da relação com servidores públicos, e o do sistema de controle das funções estatais (PROGRAMA, 2016, p. 66).

O expoente desta proposta será o Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para a Educação (PERNAMBUCO, 2008), que toma a educação como campo estratégico para a implementação do modelo gerencial na estrutura do Estado a partir da Secretaria de Educação, cujos indicativos são bem explícitos quando em um de seus textos descreve: “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” (Ibid., p. 03). Nesse sentido:

Essas ações constituem uma via de mão dupla, onde o Estado fornece as condições mínimas para viabilizar o processo de ensino-aprendizado e ao mesmo tempo cobra

---

64 É certo dizer que em governos anteriores, como nos governos de Jarbas Vasconcelos (1999-2002; 2003-2006), medidas no sentido de estimular a forma mercado na gestão pública foram empreendidas, conforme destaca o extenso trabalho de Oliveira et. al. (2006), mas não de modo tão sofisticado e orgânico como nas gestões subsequentes.

resultados. Esse princípio do Programa de Modernização da Gestão Pública é o meio mais eficaz para o Estado alcançar os objetivos desejados, definindo para cada escola metas a serem cumpridas de forma que a unidade evolua em relação a ela mesma. O novo sistema também incentiva os profissionais que vivem o dia-a-dia da escola [...] para trabalharem de forma agregadora e com mais entusiasmo, uma vez que uma política de incentivos também foi pensada para esses trabalhadores (Ibid., p. 05).

As metas são de cunho quantitativo, baseadas em testes padronizados de Língua Portuguesa e Matemática, tendo como parâmetro o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb – e o Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco – Idepe –, este último estabelecido mediante o Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco – Saepe.

Passa-se, então, no documento ao estabelecimento das diretrizes e conjunto de metas a partir de testes padronizados cujos parâmetros seriam o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb e do Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco – Idepe, constituindo uma engenharia de gerenciamento e gestão da educação pública com base em resultados, controle hierarquizado das ações e cumprimento das metas estabelecidas para cada escola, aliados a sistemas de bonificação<sup>65</sup> de professores, em razão da consecução das metas escolares<sup>66</sup>. Dessa forma:

---

65 Bônus de Desempenho Educacional – BDE.

66 Diversos têm sido os estudos que, recentemente, têm se voltado a compreender os contornos e desdobramentos desta política empreendida no estado pelo governo estadual, especialmente no campo educacional, e seus efeitos sobre a gestão escolar, o trabalho docente, o desempenho escolar e os mecanismos de avaliação neste contexto. Alguns exemplos são as pesquisas de Oliveira e Vieira (2014), Santos (2015), Cabral e Marques (2016), Nóbrega e Santos (2016) e Melo (2016).

Tal mecanismo, mais que uma estratégia de gestão consolidou-se na lei nº 13.486, de 1º de julho de 2008, e foi regulamentada pelo Decreto 32.300/2008, nos quais estão estabelecidos os critérios para que o docente seja bonificado, as bases dos cálculos, bem como as condições e prazos para transferência de tais recursos que, por sua vez, “não integram a remuneração dos servidores” (art. 6º – Lei 13.486/2008) (SILVA, 2017, p. 106).

Além destas medidas contidas no Programa de Modernização, o governo protagonizou um movimento de particionamento da rede escolar, que passaria a ter Escolas Estaduais – escolas regulares, funcionando em dois ou três turnos, algumas com oferta de ensino fundamental, outras também com oferta de ensino médio e algumas apenas com educação especial –, Escolas Técnicas Estaduais – ETEs e Escolas de Referência em Ensino Médio – Erem<sup>67</sup>. Esta segmentação estabelece as Erem como padrão de escola, daí o termo “referência” na sua nomenclatura, e campo para experimento do modelo de gestão, buscando, nos termos colocados pela Lei Complementar nº 124/2008, que institui as citadas escolas, “consolidar o modelo de gestão por resultados” (Art. 2º – VI). Como observa Silva (2017):

Fica, desta forma, criado o principal vetor do Programa de Modernização da Gestão de Pernambuco para o campo educacional, que almeja ser uma ilha (300 escolas no universo de 1052 escolas) de excelência em termos de educação pública, que articule ensino médio e formação para o mercado com professores, gestores e demais trabalhadores em regime de dedicação integral, em alguns casos até dedicação exclusiva, com uma remuneração diferenciada bem como níveis de exigência, monitoramento e

---

67 Instituída por meio do Programa de Educação Integral, de julho de 2008, e pela Lei Complementar nº 125, do mesmo ano.

fiscalização maiores em relação a maioria da rede. O que a torna uma política de caráter seletivo e excludente (SILVA, 2017, p. 108-109).

E foi sob estes marcos, consolidados após 12 anos de gestão, que se focaliza a dimensão infraestrutural, especial e intencionalmente no universo das Escolas Estaduais, ditas regulares, por estarem às margens da política educacional em desenvolvimento como escolas menos privilegiadas ou prestigiadas.

### **A política de infraestrutura escolar em Pernambuco**

Reconhece-se que a política de infraestrutura escolar em Pernambuco tem como parâmetros os princípios da política macro empreendida no estado, que são a perspectiva Gerencialista, Gestão para Resultados, a Meritocracia, a Responsabilização.

Tais parâmetros contemplam a educação como serviço aos moldes do mercado e, ao mesmo tempo, fundamentam a concepção das políticas educacionais local e globalmente, bem como a sua materialização, perpassando as diversas medidas previstas pelas três últimas gestões estaduais, inclusive no que diz respeito às ações voltadas à infraestrutura escolar, compreendida como componente capaz de reforçar o modelo de escola e de educação a partir da perspectiva de mercado.

As medidas da política de infraestrutura escolar identificadas a partir da pesquisa estão centradas no que os governos têm denominado de Programa de Padrões Básicos e incluem ações de requalificação de escolas, pequenos reparos e reformas, aquisição de mobília, materiais e equipamentos. Tais ações não se subordinam aos princípios e preceitos da política educacional mencionados anteriormente, mas acabam por transformar o espaço escolar em um indicador numérico da qualidade da educação para os resultados, e não em um elemento capaz de qualificar as práticas educativas escolares.

Destaca-se, ainda, aquelas que parecem ser as principais características do que tem sido a política de infraestrutura escolar do estado de Pernambuco: em primeiro lugar, ela está bem estruturada dentro de uma estratégia nacional, ilustrada pelo Fundescola, e de uma estratégia local, que tem a educação como área prioritária e impulsionadora de indicadores sociais e econômicos; também está inserida em um panorama maior das normatizações e orientações da União, compondo a arquitetura do projeto político em nível estadual. Segundo, é uma política frágil em virtude do seu caráter de política de governo, estando sujeita às conjunturas da macropolítica; terceiro, a dimensão da infraestrutura escolar figura com destacado papel dentro do escopo geral da política local, porém lhe falta um corpo conceitual próprio no qual a infraestrutura escolar seja entendida como dimensão pedagógica; quarto, nela o espaço escolar é tido como um meio, um insumo, resultando em medidas/ações do Estado que se pode descrever como rudimentares ou primárias/elementares na composição de um espaço de aprendizagem; quinto, está subordinada ao foco no resultado, nos fins, nos dados e não nas pessoas.

Destaca-se, ainda, que parecem inexistir subsídios que digam respeito à dimensão qualitativa, que envolve manutenção e funcionamento das escolas, sua usabilidade pela comunidade escolar, tanto no âmbito nacional, a partir do Censo Escolar, como no âmbito estadual, o que torna frágil o acompanhamento e monitoramento das condições das escolas estaduais.

Tais constatações estão apoiadas na análise documental empreendida a partir de um conjunto de documentos examinados ao longo da pesquisa, bem como na análise das manifestações obtidas junto a estudantes e gestores das escolas que foram campo da pesquisa, por meio de questionários e entrevistas, respectivamente.

Com base nos dados coletados junto aos estudantes e apresentados no relatório da pesquisa, é possível dizer primeiramente que a escola como espaço não figura como fator determinante do prazer de estar na escola. Aparecem com mais peso fatores subjetivos, como a sensação de liberdade e tranquilidade e a possibilidade de integração,

proporcionados pela vivência dos estudantes em alguns ambientes específicos das escolas.

Segundo, parece que os respondentes possuem uma percepção coerente e qualificada pela vivência a respeito da realidade infraestrutural de suas escolas. Ressalta-se que a percepção dos estudantes daquilo que consideram positivo na infraestrutura escolar está vinculada à dimensão da subjetividade, como dito anteriormente, mas, em relação aos elementos negativos, apresentam percepção objetiva e amparada na vivência coletiva e concreta das dificuldades cotidianas.

Terceiro, ao longo da investigação não foi identificada a ocorrência de consulta aos estudantes em relação à realidade da infraestrutura escolar, seus problemas e possíveis melhorias. Uma das inferências possíveis vincula-se ao fato de que o cenário de precariedade é de uma nitidez tal que consultas resultariam redundantes.

Por sua vez, a fala de gestoras e gestores das escolas evidencia que eles reconhecem, de diferentes modos, que o tipo de intervenção dos jovens em relação ao espaço escolar também é reflexo das condições infraestruturais das escolas, o que leva a inferir que o Estado está falhando em garantir o direito dos estudantes. Ou, de um modo mais profundo, evidencia uma falsa fragilidade amparada no movimento intencional de transferência das responsabilidades para os atores da escola.

O enraizamento dos efeitos da política em termos estruturais, no sentido da modificação nas práticas pedagógicas e capazes de serem perceptíveis nas falas, emerge nas comunicações carregadas de personificação e autocobrança dos gestores, por um lado, e de impotência, por outro.

Tal impotência se expressa pelo viés financeiro. A autonomia da gestão escolar vai até o limite do que o recurso financeiro permite, em termos da dimensão infraestrutural das escolas. Recursos que não são uniformes no montante, ainda que sejam equânimes, segundo os critérios preestabelecidos legalmente.

Daí que nas escolas existem espaços subutilizados, como bibliotecas e laboratórios, especialmente de informática, mal ventilados e com

instalações elétricas improvisadas. E, nos casos mais extremos, sem espaços básicos, como uma quadra escolar, um pátio ou um refeitório.

Neste sentido, as falas dos gestores revelaram como este cenário impacta sobre a prática do professor e a aprendizagem do estudante e recaem sobre a garantia do acesso à educação de qualidade e sobre condições dignas de trabalho, ou seja, explicitam um modelo de acesso ao bem social.

Vale salientar que, nesta pesquisa, verifica-se apenas uma parte das escolas regulares circunscritas ao território da cidade do Recife e que estas representam um dos três perfis de atendimento (Regular, Erem, ETE) ofertados pelo governo do estado. Mesmo sendo todas consideradas escolas regulares, não existe um padrão de infraestrutura escolar, no que concerne ao prédio escolar, pois cada uma delas funciona em espaços com projetos bem diferentes, construídos em tempos históricos diferentes e concebidos a partir de demandas específicas que articulam a demanda da comunidade e da rede de ensino. No tocante à dimensão material, foi possível identificar que há uma orientação a partir do Programa de Padrão Básico, mas que sua materialização varia de acordo com os espaços que a escola comporta. Ou seja, se as escolas possuem biblioteca, há uma padronização mínima no que diz respeito aos equipamentos e materiais.

De acordo com a literatura da área da arquitetura escolar, a padronização de projetos de prédios escolares e a concepção de projetos baseados na perspectiva exclusiva de adultos, em sua maioria engenheiros e arquitetos, representam um equívoco, pois o projeto deve considerar diversos fatores que vão do social – perfil do território no qual a escola será construída ou posta a funcionar – até o modelo de educação proposto, sempre tendo como foco as pessoas que farão uso dele – estudantes e professores, em especial. Neste sentido, a padronização pode acabar se tornando uma cama de Procusto.

Ainda que se concorde com esta perspectiva, salienta-se que o fato da não existência de um padrão pode ter o mesmo efeito de adaptação e de improviso, e é este o sentido que identificamos na pesquisa. Neste

contexto, constata-se uma ação inorgânica do Estado em matéria de infraestrutura escolar.

## Conclusão

Em síntese, a investigação permitiu, em primeira instância, identificar, na rede estadual de educação de Pernambuco, a existência de uma política voltada para a infraestrutura escolar; em segundo lugar, identificar que tal política, seus parâmetros e medidas estão estreitamente articulados com o Projeto Educacional do governo do estado a partir de 2007. Daí, foi possível constatar que, se por um lado há uma política de infraestrutura escolar que se articula dentro da macropolítica da rede estadual, por outro ela não tem organicidade interna própria, na medida em que é um apêndice da política de gestão para resultados e, neste sentido, ocupa um lugar secundarizado nas decisões governamentais.

A política de infraestrutura escolar, ou seja, as ações do estado de Pernambuco neste âmbito, repousa sobre inúmeras iniciativas condizentes com as prioridades educacionais do contexto mundial, o que pode ser comprovado pelo fato de as ditas ações estarem pautadas na parceria com organismos internacionais, a exemplo do grupo Banco Mundial, e pela sua subordinação à perspectiva de mercado, meritocrática e performática.

Não obstante, ao analisar seus parâmetros e medidas em relação à vivência no cotidiano escolar, ou seja, o contexto dos textos da política juntamente com o contexto das práticas, identifica-se a desconexão com as realidades locais, esta que se materializa nos efeitos anteriormente mencionados.

Por fim, o estudo feito permitiu também identificar temas e abordagens que podem, em estudos complementares, ampliar e aprimorar o entendimento a respeito da citada política: contemplando um maior número de escolas regulares; realizando estudos comparativos que considerem a política de infraestrutura escolar a partir dos três perfis de oferta educacional da rede de ensino; investigando a dimensão do

financiamento da educação pelo viés da infraestrutura escolar em âmbito local e nacional; ou ainda, numa perspectiva mais abrangente, analisando a relação entre o Grupo Banco Mundial e o governo do estado de Pernambuco em matéria de educação.

O desenvolvimento dessas temáticas certamente irá contribuir para fortalecer o campo da pesquisa sobre política educacional no Brasil, de um modo geral, mas, sobretudo, para as análises ainda incipientes, porém necessárias ao amplo entendimento das políticas de infraestrutura escolar na construção de uma educação pública de qualidade social.

## Referências

AFONSO, A. J. A redefinição do papel do Estado e as políticas educativas: elementos para pensar a transição. In. *Sociologia, problemas e práticas*, nº 37, 2001, pp. 33-48.

AZEVEDO, J. M. L. de. *A educação como política pública*. 3ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004. 75p.

AZEVEDO, J. M. L. de.; AGUIAR, M. Â. A produção do conhecimento sobre política educacional no Brasil: um olhar a partir da ANPED. *Educação & Sociedade*, ano XXII, nº 77, Dezembro/2001. pp. 49-70.

BALL, S. J. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 15, n. 2, pp. 3-23, 2002. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/374/37415201.pdf>>.

BALL, S. J. Reforma educacional como barbárie social: economismo e o fim da autenticidade. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 7, n. 1, pp. 33-52, jan./jun. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Centro Brasileiro de Construções Escolares - CEBRACE. *Especificações escolares metodologia*. Brasília: Departamento de Documentação e Divulgação, 1976. 49 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. Centro Brasileiro de Construções Escolares - CEBRACE. *Sugestões para projetos de escolas destinadas a deficientes físicos*. Rio de Janeiro: MEC/CEBRACE, 1977. 35 p.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 72.532, de 26 de julho de 1973*. Cria o Centro Brasileiro de Construções e Equipamentos Escolares - CEBRACE, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Padrões Mínimos de Funcionamento da Escola do Ensino Fundamental - ambiente físico escolar: guia de consulta*. Brasília: Ministério da Educação, Programa FUNDESCOLA, 2002, 201p.

CABRAL, C.; MARQUES, L. Os cenários de continuidade da Política de Gestão Escolar na rede estadual de Pernambuco. In: VI Encontro de Pesquisa Educacional em Pernambuco: *Anais* [Recursos Eletrônicos - CD]. Juazeiro, BA: 2016.

CEBRACE. *Mobiliário Escolar - Pré-escolar; projetos e especificações*. Rio de Janeiro: MEC-SESPS/CEBRACE, 1980. 48p.

\_\_\_\_\_. *Especificações de unidades escolares: espaços físicos, equipamentos e recursos humanos*. Brasília: MEC/CEBRACE, 1981.

CEDATE. *Taipa em painéis modulados*. Brasília: CEDATE, 1985. 70p.

COLOMBO, E. *Análise do Estado*. O Estado como Paradigma de poder. São Paulo: Imaginário, 2001. 85p.

CORRÊA, F. *Teoria bakuniniana do Estado*. São Paulo: Intermezo/Imagi-nário, 2014, pp. 43-135.

FARIA FILHO, L. M. de; VIDAL, D. G. Os tempos e os espaços escolares no processo de institucionalização da escola primária no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, Mai/Jun/Ago, 2000, nº 14. (pp. 19-34)

FOUCAULT, M. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. 34ª Ed., Petrópolis: Vozes, 2007. 288p.

FREY, K. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 21 – jun. de 2000. pp. 211-259.

FUNDESCOLA – Fundo de Fortalecimento da Escola. *Balço das ações de 1998-2003*. Disponível em:<<ftp://ftp.fnnde.gov.br/web/fundescola/>>. Acesso em: 01 de jan 2016.

..... *Projeto de Melhoria da Escola: manual de orientações*. Brasília: FUNDESCOLA. 2006. 08p.

GOMES, A. M. Políticas públicas, discurso e educação. In. Alfredo Gomes (Org). *Políticas e gestão da educação*. Campinas: Mercado de Letras, 2011. (pp.19-34)

HYPÓLITO, Á. M. Estado Gerencial, reestruturação educativa e gestão da educação. In. *RBPAAE* – v. 24, n. 1, pp. 63-78, jan/abr.2008.

KOWALTOWSKI, Doris C. C. K. *Arquitetura escolar: o projeto do ambiente de ensino*. São Paulo: Oficina de Textos, 2011. 272p.

LIMA, M. W. Souza. *Espaços educativos – usos e construções*. Brasília: MEC/CEDATE, 1988. 58p.

LIMA, M. W. S. *A cidade e a criança*. São Paulo: Nobel, 1989. 102p.

MELO, D. V. de. A política de avaliação educacional no estado de Pernambuco: O Discurso dos professores sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco (SAEPE). In: VI Encontro de Pesquisa Educacional em Pernambuco: *Anais* [Recursos Eletrônicos - CD]. Juazeiro, BA: 2016.

MINAYO, M. C. de S. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. 108p.

MULLER, P.; SUREL, Y. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat, 2002. 156p.

NÓBREA, S. A.; SANTOS, A. L. F. dos. Programa de Modernização da Gestão: gestão gerencial, trabalho docente e valorização profissional. In: VI Encontro de Pesquisa Educacional em Pernambuco: *Anais* [Recursos Eletrônicos - CD]. Juazeiro, BA: 2016.

OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. F. *Trabalho na educação básica em Pernambuco*. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2014.152p.

PERONI, V.; ADRIÃO, T. A reforma do Estado e estratégias para a constituição do

público não-estatal na educação básica brasileira. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V.

(Org.). *O público e o privado na educação*. Interfaces entre Estado e Sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

PEREIRA, L. C. B. *Plano diretor da reforma do aparelho de Estado*. Brasília, Documentos da Presidência da República, 1995.

PERNAMBUCO. *Balanço da Educação 2014*. Secretaria de Educação e Esportes. Recife, PE: Superintendência de Comunicação da Secretaria de Educação de Pernambuco. 2014a. 40p.

..... *Balanço da Educação 2015*. Secretaria de Educação e Esportes. Recife, PE: Superintendência de Comunicação da Secretaria de Educação de Pernambuco. 2015. 38p.

..... *Decreto nº 32.300, de 8 de setembro de 2008*. Regulamenta a Lei nº 13.486, de 1º de julho de 2008. Institui o Bônus de Desempenho Educacional – BDE, no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências.

..... *Lei complementar nº 125, de 10 de julho de 2008*. Cria o Programa de Educação Integral, e dá outras providências.

..... *Lei nº 13.486, de 1º de julho de 2008*. Institui o Bônus de Desempenho Educacional – BDE, no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências.

PERNAMBUCO. *Programa de Modernização da Gestão Pública: Metas para a Educação*. Secretaria de Educação. Recife, PE. 2008. 16p.

..... *Relatório 2014: Lei de responsabilidade educacional*. Secretaria de Educação e Esportes. Recife, PE. 2014c. 40p.

..... Secretaria de Planejamento e Gestão. *Formulação da Estratégia*. Coleção Cadernos de Boas Práticas de Gestão. Volume I. Recife, 2014b. 72p.

..... *Lei nº 12.516, de dezembro de 2003*. Cria na estrutura da Secretaria de Educação e Cultura, vinculada ao seu titular, a Unidade de Coordenação do Programa – UCP do Programa “Melhoria da Qualidade da Educação Básica no Estado de Pernambuco” – PROESCOLA.

..... *Pacto Pela Educação: Garantir educação pública de qualidade e formação profissional*. 2011, 31p. Disponível em <<http://www.educacao.pe.gov.br/educar/upload/galeria/689/Site%20PPE%20-%20Banco%20Mundial.pdf>>. Acesso em 15.12.2016.

..... *Projeto de Desenvolvimento da Educação e Gestão Pública no Estado de Pernambuco (SWAp PE) – Manual e Operações*. 2010. 54p.

..... *Padrão Básico de Funcionamento das Escolas Estaduais: Início do ano letivo 2013*. Secretaria Executiva de Gestão da Rede. 2012. 31p.

PROGRAMA DE GOVERNO. *Programa de Governo da Frente Popular de Pernambuco*. Um novo Pernambuco. Candidatura: Eduardo Campos. Recife, 2006.

..... *Programa de Governo da Frente Popular de Pernambuco*. O novo Pernambuco – Melhor para trabalhar, melhor para viver. Candidatura: Eduardo Campos. Recife, 2010.

..... *Programa de Governo da Frente Popular de Pernambuco*. O novo Pernambuco Avança. Candidatura: Paulo Câmara. Recife, 2014

SANTOS, B. de S. Os Processos da Globalização. In: *A globalização e as Ciências Sociais*. (pp. 25–104) São Paulo, Cortez Editora, 2002. 2ª Ed.

SANTOS, J. E. dos. Estado e gestão democrática da escola: A abordagem gerencialista performática na escola Pernambucana. In: *37ª Reunião Nacional da ANPEd*. Florianópolis, SC: 2015. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/sites/default/files/trabalho-gt05-4361.pdf>>. Acesso em: 11/08/2016.

SILVA, U. *Escolas de Referência do Pernambuco: das práticas de jornada ampliada à análise da efetivação de um ensino integral*. In. VI Encontro de Pesquisa Educacional em Pernambuco: *Anais* [Recursos Eletrônicos - CD]. Juazeiro, BA: 2016.

SOARES NETO, J.; JESUS, G. R. de; KARINO, C. A.; ANDRADE, D. F. de. Uma escala para medir a infraestrutura escolar. *Revista Est. Aval. Educ.* 24 (54), 2013.

SOUZA, R. F. de. História da cultura Material Escolar: um balanço inicial. In. BENCOSTTA, M. L. A. (Org.). *Culturas Escolares, saberes e práticas educativas: itinerários históricos*. São Paulo: Cortez, 2007. (pp 163- 189)

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: BENCOSTTA, M. L. A. *História da educação, arquitetura e espaço escolar*. São Paulo: Cortez, 2005. (pp. 07-13)

VIÑAO, Antonio. Espaços, usos e funções: a localização e disposição física da direção escolar na escola graduada. In: BENCOSTTA, M. L. A. *História da educação, arquitetura e espaço escolar*. São Paulo: Cortez, 2005. (pp. 15-47)

WORLD BANK. *Brazil – Pernambuco Education Results and Accountability (PERA) Project (English)*. Project Information Document(PID) Concept Stage. 2007. 06p. Disponível em: <<http://www.projects.worldbank.org/P106208/pe-swap-pernambuco-educ-results-account-pera?lang=en&tab=documents&subTab=projectDocuments>>. Acesso em: 08/11/2016.

\_\_\_\_\_. *Brazil – Pernambuco Education Results and Accountability Project: Implementation Completion and Results Report*. 2016. 70p. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/973501468197106430/pdf/ICR3721-ICR-P106208-PUBLIC.pdf>>. Acesso em: 15/12/16.

# Razão instrumental no contexto da reforma administrativa em Pernambuco: como fica a participação cidadã?

*Ana Claudia Dantas Cavalcanti*

*Alice Miriam Happ Botler*

## Introdução

A pesquisa investigou a dimensão participativa na formulação da política educacional de Pernambuco compreendida entre os anos de 2007 a 2010, com destaque para o Programa de Modernização da Gestão – Metas Educacionais (PMG/ME). Analisou em que medida a racionalidade instrumental conseguiu afirmar responsabilidades nos espaços públicos de participação na formulação e condução dos programas em foco no cenário do modelo gerencial. Tomou como fundamento as categorias participação cidadã, gestão administrativa do estado e razão instrumental/comunicativa. A pesquisa qualitativa coletou dados a partir de pesquisa bibliográfica, fontes documentais e entrevistas semiestruturadas com representantes do Conselho Estadual de Educação (CEE) e do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco (Sintepe).

Este texto se apresenta em quatro seções, sendo que, num primeiro momento, retrata a Abordagem Gerencial nas Políticas Públicas e o Programa de Modernização da Gestão da Educação em Pernambuco. Em seguida, traz a contribuição teórica a respeito da racionalidade

instrumental e a participação nos espaços públicos conforme o modelo gerencial. Num terceiro momento, analisa parte dos dados coletados por meio de entrevistas com representantes do CEE e do Sintepe e, por fim, tece considerações a respeito do tema central.

### **A Abordagem Gerencial nas Políticas Públicas – O Programa de Modernização da Gestão da Educação em Pernambuco**

A abordagem gerencial vem se consolidando nas políticas públicas de estado desde a década de 1990 como resposta econômica à crise do estado do bem-estar, refletindo especialmente as demandas do mercado. A reorganização e integração econômica dos mercados nacionais se delineiam com base em acordos comerciais, ao mesmo passo em que se firmam acordos internacionais com objetivos comuns que geram novos planejamentos.

No Brasil, este processo se configurou a partir da criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) e a edição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, com o então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), por meio dos quais os estados aderiram à Reforma Administrativa do Estado. O Mare, sob a liderança de Luiz Carlos Bresser Pereira, propôs a reestruturação da administração pública sob justificativa de adequação às novas diretrizes de gestão de projeção internacional.

O modelo gerencial assim assumido, com vistas a responder à crise do estado burocrático, indica avanço de gestão e incentivo à produtividade do mercado concomitante à diminuição dos gastos do estado. É neste contexto que o Mare cria o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (Pnage) e, na mesma lógica, Pernambuco inicia o (Pnage-PE), que é operacionalizado por meio do Programa de Modernização da Gestão. Este teve início no governo Miguel Arraes de Alencar (1995-1999), foi fortalecido no período Jarbas Vasconcelos (1999-2003; 2003-2007) e materializou a reforma no modelo gerencial nas

ações do governo Eduardo Campos (2007-2010; 2011-2014) e Paulo Câmara (2015-2018).

A reforma administrativa empreendida passa a desobrigar o Estado da execução e proteção social, ao mesmo tempo em que fortalece a liberalização do mercado para conduzir suas ações. As alterações também incidiram na educação, justificadas como forma de qualificar a mão de obra técnica para o atendimento imediato aos setores produtivos e para a reestruturação do mundo do trabalho.

Tal reforma foi complexa e bem planejada. O governo reduz suas responsabilidades em prover o cidadão de alguns de seus direitos sociais em razão da crise do estado de bem-estar social e passa a exercer sua governabilidade para respaldar a ação do mercado no processo de reestruturação produtiva. Neste âmbito, as políticas sociais são consideradas como serviços não exclusivos do estado e, assim, deslocadas para outra esfera, seja não estatal, seja privada. Por este viés, as políticas públicas asseguram a reprodução do capital legitimando tal regulação e os conceitos de cidadania, democracia e participação são ressignificados.

Para Cavalcanti (2011), a reforma gerencial em Pernambuco se baseou nos princípios da descentralização administrativa com controle gerencial, competição administrativa, participação social no controle das organizações e políticas de estado, implicando aí o significado de obtenção de resultados. A autora destaca, no entanto, a distinção que deve ser feita relativa à intencionalidade ideológica entre a busca de resultados na educação que forme sujeitos autônomos, por um lado e, por outro, a procura por resultados de formação técnica para o mercado.

O modelo gerencial se encontra bem justificado do ponto de vista de seus fundamentos: 1) faz parte das demandas do processo de globalização; 2) encontra-se à frente de seu tempo porque os recursos tecnológicos são de teor altamente moderno; 3) preza pela eficiência, eficácia e qualidade; 4) avalia; 5) responsabiliza; 6) bonifica; 7) tem legitimidade jurídica e legal, entre outros. Nas entrelinhas, o foco na política gerencial é necessário para a promoção da economia e redução da pobreza, sendo a educação uma dimensão fundamental para esta perspectiva.

Este modelo carrega em si elementos de uma ética de reprodução do capital bastante sutil e que vem alastrando-se e manifestando-se de forma difícil de se contrapor.

A lógica instrumental e financeira do setor empresarial assume as múltiplas faces da responsabilização, seja do estado na política da governança, seja dos executores em busca dos bons resultados, ao que se atribuem sanções ou recompensas econômicas. Tal lógica se traduz numa política gerencial que planeja sob a racionalidade instrumental voltada ao mercado, não ao atendimento das demandas prioritárias do cidadão e da sociedade. Assim, as condições de governabilidade e a instituição de padrões de responsabilização, bem como o desenvolvimento de núcleos estratégicos para disseminar as orientações, definir contratos de gestão e estabelecer indicadores de desempenho para atingir resultados esperados, são imprescindíveis. Por esta perspectiva, a busca por resultados muda de foco e assume certa finalidade nem tanto social: apoiar ações voltadas ao desenvolvimento do mercado e não do cidadão.

Este também foi o caminho construído em Pernambuco, com políticas legitimadas, avaliadas e reforçadas do ponto de vista institucional sob lastro legal. As metas estabelecidas nos projetos incluem formação de professores, mudança na base curricular, mudança em modalidades de ensino, avaliação de resultados em todos os níveis de formação. O resultado estabelecido como meta em termos da melhoria da qualidade da educação deve vir a subsidiar o provimento de mão de obra qualificada para o mercado.

Segundo Cavalcanti (2011), o Pnage-PE consolida medidas que visam a acompanhar a reestruturação no mundo do trabalho, secundarizando a mobilização social e sindical via flexibilização nas relações produtivas, competitividade, sistemas de sanções e premiação. O discurso mantém os preceitos democráticos da Constituição de 1988, mas altera as estratégias que configuram a cidadania e a participação, mudando, portanto, sua interpretação e concepção e distanciando-se do entendimento de soberania popular e divisão de poder.

## O engodo da participação na abordagem gerencialista

A abordagem gerencialista nas políticas públicas, como vimos acima, decorre de processo que vinga desde a crise do Estado de bem-estar social experimentada ao final da década de 1980, o que levou a um movimento global que culminou na redução da proteção social em benefício do livre mercado. Isto passou a atribuir novo sentido à participação, agora de caráter deliberadamente individualista, bem como universalista no sentido da priorização de padrões internacionais de qualidade educacional, que são observados por meio de diferentes mecanismos de classificação e *rankings* aferidos por sistemas de avaliação em larga escala.

Cavalcanti (2018, p. 249) reconhece que:

Um sofisticado planejamento estratégico define as metas para a qualidade da educação nas avaliações internacionais e nacionais endereçadas para determinados sistemas (Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM, Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior - SINAES, Exame Nacional de Desempenho de Estudante - ENADE. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, Programme for International Student Assessment<sup>4</sup> - PISA, entre outros).

Nas políticas públicas educacionais, o apelo ao privado e ao mercantil invade as ações estratégicas de governo, evidenciando o fio condutor da responsabilidade e os compromissos das metas de gestão. O discurso da participação se contradiz frente ao modelo de gestão centralizado, que, desta forma, não é matéria de negociação, modificação ou ressignificação por sujeitos que não façam parte do grupo gestor.

A participação que pauta as prerrogativas neoliberais do Estado moderno se manifesta como característica de gestão. A participação permeia o ideário estabelecido pela organização empresarial e se torna uma tarefa administrativo-institucional, ao mesmo tempo em que reafirma os valores

de mercado, em determinadas experiências nacionais, em que a participação é um direito constitucional. Nos desenhos de governo, cujo foco incide no desenho gerencial, a participação acontece no contexto da legalidade, fortalecendo, assim, o arcabouço ideológico que a fundamenta.

Não há, no desenho do modelo gerencial, a participação como complemento à democracia direta de forma a garantir a comunicação deliberativa na esfera pública. Desta forma, os espaços de discussão e deliberação saem da esfera pública e passam para a esfera privada, o que ocorre em diversos momentos. Os conselhos setoriais, que se encontram legitimados na Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN) de 1996, e a própria gestão democrática na educação, garantida nos textos legais que norteiam a educação, existem para cumprir a formalidade legal. Na relação entre governo e sociedade, as ações que envolvem deliberação coletiva no trato e na construção de suas políticas estão transformando-se em instâncias meramente formais, com intensa carga burocrática, que serve ao repasse de verbas federais.

Desta forma, os espaços de discussão e deliberação saem da esfera pública e passam para a esfera privada. Isso ocorre, por exemplo, a partir do momento em que se utiliza a escolha eleitoral para gestor escolar, processo seletivo dos gestores regionais e culmina com a formação do conselho escolar. No caso dos gestores regionais, o processo é realizado através de um comitê de busca, enviando lista tríplice para nomeação pelo governador. Neste caso, a relação corporativa se estabelece e, sob os auspícios de processos democratizantes, justifica-se a regulação da gestão, bem distante das decisões colegiadas sobre assuntos administrativos, financeiros e pedagógicos. Cavalcanti (2011) analisa as ações democráticas realizadas em Pernambuco no período de 2017 a 2010 sob a égide deste PMG/ME na gestão escolar, em que examina atas de reuniões de conselhos escolares, evidenciando certo monopólio comunicativo do gestor em assembleias numerosas, informando as ações escolares sem, contudo, estimular os demais ou ouvir os presentes/participantes. Esse tipo de ação legítima, conforme a autora, a gestão gerencial em Pernambuco no período, exerce certo poder arbitrário

“banalizando o diálogo e incentivando a obediência a decisões de superiores hierárquicos” (p.101) e assume uma ação político-ideológica de liderança autoritária e centralizadora.

Esses aspectos permitem compreender que a descontinuidade na sistemática de reuniões do Conselho Escolar e alguns limites presentes na organização do planejamento coletivo na construção das políticas educacionais através da prática participativa, balizam a potencialidade de controle social para corrigir possíveis equívocos ou dar continuidade à construção de políticas baseadas nas necessidades emergentes do cotidiano, objetivo da educação.

É importante destacar que a legislação referente à gestão democrática do estado de Pernambuco remonta à criação da Lei do Conselho Escolar de nº 11.014/1993, do governo Joaquim Francisco, recebendo alteração no governo Miguel Arraes através da Lei 11.303/1995. No governo Jarbas, é instituída a legislação para eleição de gestores. Não houve mais nenhuma alteração ou reformulação da legislação que sinalizasse para um fortalecimento democrático. Desta forma, nem as ações do PMG/ME, tampouco a legislação e/ou programas institucionais, contribuíram para o fortalecimento da gestão democrática em Pernambuco.

Reforçamos, assim, a tese do estado gerencial que prima por um *cidadão cliente*, porque exalta, reforça e gera uma participação com base sistêmica e aparato legal, que age ideologicamente para justificar suas finalidades de fortalecimento do estado mínimo e toda regulação decorrente da implementação das políticas educacionais. É com esta razoabilidade que compreendemos que, em Pernambuco, o governo gerencial utiliza como estratégia a restrição da atuação dos espaços públicos decisórios, por meio da desmobilização de setores sociais, sindicais e de representação setorial, ao mesmo tempo em que legitima ações sistêmicas via discurso da democracia participativa e supervalorização do planejamento técnico advindo de uma equipe gestora.

Destacamos, no entanto, que tal estratégia termina visibilizando a fragilidade do poder de mobilização social das organizações, a exemplo do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco (Sintepe) e do

Conselho Estadual de Educação de Pernambuco (CEE), com fins de controle e enfrentamento às ações do estado, denotando claramente o engodo da participação na abordagem gerencialista das políticas no período.

### **Racionalidade Instrumental e Racionalidade Comunicativa**

Para efeito de compreensão da *dimensão participativa* na formulação da política educacional de Pernambuco, Botler (2004, 2009) toma por base dois modelos de análise, que nos apoiam como referências teóricas, para esclarecer como se delinea a organização escolar no contexto gerencialista.

O primeiro modelo organizacional que destaca é o weberiano, que se refere a um tipo de racionalidade administrativa denominada burocracia, que concentra o poder de tomada de decisões caracterizado como sendo de natureza impessoal. A distribuição de tarefas na organização segue a lógica da especialização e da padronização de ações, tendo como pano de fundo uma dimensão técnica.

As Ciências Sociais discutem a burocratização da vida e a relacionam com a democracia de massa. Nesse sentido, caracterizam a burocracia pelos seguintes elementos: centralização das decisões na cúpula, ausência de autonomia das unidades da organização, detalhamento de atividades a partir da divisão do trabalho, previsibilidade de funcionamento com base em planejamento, formalização, hierarquização e centralização da estrutura organizacional. Alguns dos indicadores desses elementos seriam a obsessão pelos documentos escritos, comportamentos estandardizados com base em normas estáveis, uniformidade e impessoalidade nas relações humanas, concepção burocrática das funções (MOTTA, 2000).

O segundo modelo a que se refere a autora é o habermasiano. Habermas reformulou o conceito de racionalização de Weber, que concebia a ação racional como dirigida a fins e a exercício de controle. Por isso mesmo, Habermas considerava que a racionalização das relações vitais equivaleria à institucionalização de uma dominação e indicaria

uma combinação entre a ação instrumental, que se orientaria por regras técnicas apoiadas no saber empírico e, por outro lado, por um comportamento de escolha racional, que se orientaria por estratégias baseadas em um saber analítico, ou seja, em regras de preferência (sistemas de valores). Para o autor, enquanto a ação instrumental organiza meios que são adequados ou inadequados segundo critérios de um controle eficiente da realidade, a ação estratégica depende apenas de uma valoração correta de possíveis alternativas de comportamento, o que só se pode obter de uma dedução feita com o auxílio de valores e máximas.

Neste sentido, Habermas (1968) distingue a racionalidade cognitivo-instrumental da racionalidade comunicativa (substantiva). Ação comunicativa é uma interação simbolicamente mediada que se orienta segundo normas que definem as expectativas recíprocas de comportamento. A racionalidade comunicativa confronta-se com a racionalidade instrumental e estratégica, tornando explícito o conflito entre o mundo sistêmico e o mundo da vida.

Habermas (Op.Cit) relaciona a razão comunicativa com a ética, afirmando que um ato discursivo ideal engendra o entendimento coletivo, levando ao consenso sem força. A ética como um princípio universal e inerente ao ato comunicativo faz entender que os indivíduos que participam de um diálogo têm iguais condições de terem seus interesses respeitados, formando um sistema social intersubjetivo. A Teoria do Agir Ético-Comunicativo se caracteriza por enfatizar a relação dialógica e argumentativa, onde as normas sociais atingem validade quando todos os participantes de um discurso chegam cooperativamente a um acordo.

Destaca-se a crítica do autor à tecnocracia, que “pode explicar e legitimar [porque é que], nas sociedades modernas, uma formação democrática da vontade política perdeu as suas funções em relação às questões práticas...” (HABERMAS, 1968, p.74).

Botler (2004) quer dizer com isso que o modo de vida democrático foi adotado justamente como racionalidade legitimadora na sociedade moderna, em detrimento de uma competência comunicativa, o que limita, a nosso ver, a potencialidade de participação efetiva nas esferas

colegiadas. Habermas explica que a ação racional mantém um predomínio perante o contexto institucional e também absorve a ação comunicativa enquanto tal. O homem parece integrar-se nos dispositivos técnicos na medida em que reproduz a estrutura da ação racional no campo dos sistemas sociais. A racionalização tende ao deslocamento da orientação da ação voltada a valores racionais (racionalidade substantiva) para a ação puramente instrumental (racionalidade formal). Em outras palavras, “racionalização significa, em primeiro lugar, a ampliação das esferas sociais, que ficam submetidas aos critérios de decisão racional” (HABERMAS, 1968: p. 45).

Conforme Pizzi (1994, p. 45), o conceito de razão de Habermas inclui “além do argumento cognitivo e instrumental, o procedimento linguístico e a argumentação discursiva”. Nestes termos, compreendemos que há predominância de certa racionalidade instrumental sobre a racionalidade comunicativa, engendrando a lógica de ação política governamental em Pernambuco como estratégia de viés gerencialista.

### **Responsabilidade x responsabilização: o que se deseja nos espaços públicos de participação?**

Os termos *responsabilidade* e *responsabilização* são aqui confrontados porque na lógica gerencial a responsabilização ou governação, entendida como a capacidade de governar do estado, implica retirar dele a responsabilidade e transferir a outrem, mediante acordo, gratificação ou sanção.

Nestes termos, ao estado cabem as funções de acompanhamento, avaliação e regulação, tendo como foco o produto/mercado. A responsabilização é instituída do ponto de vista da governança, segundo a qual os executores da política esperam respostas aos bons ou maus resultados, de forma a fornecer ao cidadão/consumidor indicadores de escolha privada referentes à qualidade dos serviços públicos, denotando reconfiguração entre as responsabilidades das esferas pública e privada. Segundo Afonso (2013), o estado avaliador atua no controle social por meio de mecanismos de *accountability*, gerando classificação e *rankings*

educacionais. O autor esclarece que esses processos contêm um alto grau de responsabilização de instituições, organizações e indivíduos, de forma dirigida, enfraquecendo o potencial contra-hegemônico dos movimentos sociais, já que limita a possibilidade de reflexão sobre os processos educacionais no âmbito do planejamento, implementação, fiscalização e avaliação inerentes à tomada de decisões.

A democratização da gestão é considerada como um eixo norteador das políticas educacionais e está reduzida à introdução de mudanças morfológicas nas escolas, mas implica nova concepção de sua governança, necessariamente partilhada com a Secretaria, com os sujeitos na escola e com seu entorno comunitário, partindo da premissa de que cabe ao cidadão decidir sobre aquilo que é público. O poder que se conquista coletivamente via agir comunicativo se traduz na capacidade humana de trabalhar em conjunto com os outros construindo uma vontade comum (ARENDETT, 2000; BOBBIO, 2000).

Para Teodoro (2003), o grande desafio da educação é reconstruir um senso comum capaz de revelar uma pedagogia da esperança para a humanidade, em que a ação política seja entendida como espaço e tempo de responsabilidade.

A fundamentação teórica oferecida na teoria habermaseana nos permite entender que há uma possibilidade social de obter representação autônoma nos espaços públicos para a construção das políticas públicas através de um ciclo que não só espera dialogicidade, mas prima por um acompanhamento e avaliação de ações em um eterno devir natural do viver, pautado em comunicação substantiva.

Nestes termos, o sujeito exerce seu poder comunicacional para alcançar uma emancipação com vistas ao desenvolvimento, para além da regulação do mercado.

## **A pesquisa empírica**

Com o intuito de analisar a dimensão participativa na formulação da política educacional de Pernambuco compreendida entre os anos

de 2007 a 2010, com destaque para o Programa de Modernização da Gestão – Metas Educacionais, procura-se identificar em que medida a racionalidade instrumental colaborou para afirmar responsabilidades nos espaços públicos de participação na formulação e condução dos programas em foco no cenário do modelo gerencial.

Compreender como se constitui o diálogo entre a comunidade e o estado no processo de construção das políticas educacionais em Pernambuco, tomando por base a análise do Programa de Modernização da Gestão – Metas Educacionais (PMG-ME) em Pernambuco no período de 2007 a 2010, que fornece subsídios para identificar os fundamentos que respaldam as ações realizadas no estado a partir da reforma administrativa.

Para tanto, utiliza-se as categorias *participação cidadã*, *gestão administrativa do estado* e *razão comunicativa*, que oferecem fundamentos para a pesquisa qualitativa. Foram coletados dados a partir de pesquisa bibliográfica, fontes documentais e entrevistas semiestruturadas com representantes do Conselho Estadual de Educação (CEE) e Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco (Sintepe).

Os sujeitos participantes da pesquisa foram definidos a partir de sua representação e função nas instituições, sendo que no Sintepe foram entrevistados o presidente e a vice-presidente à época, a secretária de formação da política sindical e a secretária de comunicação. Não foi possível agendamento com os representantes de políticas sociais e de assuntos educacionais. No CEE, dentre os representantes do governo do estado, foi entrevistado, de maneira ágil, apenas um conselheiro. Outros dois contatados não demonstraram interesse em responder a pesquisa. Um deles, inclusive, remarcou o encontro por quatro vezes e, por fim, sugeriu que o roteiro de entrevista fosse encaminhado por *e-mail*; sendo atendida tal solicitação, não retornou com as devidas respostas, não obstante as sucessivas tentativas. Outra, não oportunizou agenda apesar das insistências. Houve dificuldade em conseguir agenda com o representante das escolas particulares, que atua na Câmara de Educação Básica. As entrevistas foram permitidas no dia de segunda-feira por configurar-se como dia das reuniões do pleno do CEE. Foi

realizada a entrevista com o presidente, à época, com o conselheiro titular representante do governo do estado, com o conselheiro da Câmara de Educação Básica e representante da Comissão de Legislação e Normas. Em um período de seis meses, foi possível entrevistar quatro conselheiros no CEE e quatro representantes do Sintepe.

Neste texto, expõe-se um recorte dos dados coletados por meio de entrevistas semiestruturadas, cujo roteiro foi organizado a partir de três blocos: o primeiro procurou investigar quais os canais de comunicação que foram estabelecidos entre o governo do estado e a sociedade. O bloco II buscou informações sobre a forma de materialização, em termos de oportunidade/estimulação para o diálogo. O bloco III examinou as estratégias construídas pela sociedade civil para intervir e interagir na formulação das políticas públicas educacionais em Pernambuco no período analisado. Com este conjunto, busca-se analisar a gênese da participação cidadã na construção da política no estado, onde tanto *estado* como *sociedade* supostamente deveriam interagir de forma a definir as políticas para sua execução pelo governo estadual.

A discussão tem como referência, entre outros, autores como Muller & Surrel:

[...] toda política governamental se definirá, antes de tudo, com um conjunto de fins a se atingir. [...] Tais fins, ou objetivos, poderão estar mais ou menos explícitos nos textos e nas decisões de governo (o preâmbulo de uma lei por exemplo), detalhando os objetivos estabelecidos pelo governo no setor em questão. Às vezes, pelo contrário, os fins governamentais permanecerão fluidos, até ambíguos. Isto significa que, também lá, os objetivos da ação pública não são dados, mas devem construir um trabalho de identificação e reconstrução pelo pesquisador, através, por exemplo, do estudo das reuniões interministeriais preparatórias à decisão ou dos debates parlamentares (MULLER & SURREL, 2002, p. 17).

A participação cidadã é compreendida como categoria de mediação comunicativa entre o estado e a sociedade no processo de elaboração e implementação das políticas públicas. Conforme Habermas (2012), nos princípios das liberdades individuais, é necessário pautar-se em princípios morais, que são assegurados por predisposições à autolegislação com base democrática. A base democrática e participativa, por sua vez, fundamenta-se no respeito intersubjetivo e na tolerância ao conflito. Assim, as condições formais da participação validam os princípios do direito, constituídos através do discurso, aceitos por argumentos racionais e avaliados comunicativamente, bem como garantem a soberania popular assumida juridicamente. (HABERMAS, 1994).

Tomando por base essas perspectivas teóricas, foram analisados os dados coletados na pesquisa. Inicialmente se apresenta os dados relativos aos representantes do CEE; em seguida, os dos representantes do Sintepe. Para efeito da sua apresentação, identificamos os sujeitos por meio das siglas C (Conselho) e S (Sindicato), seguidas de numeração.

### **O que dizem representantes do Conselho Estadual de Educação**

Percebe-se como referência preliminar as recomendações regulamentares do Conselho, quais sejam, seu caráter público, democrático e autônomo. A partir desses preceitos, cabe ao CEE primar pelo estabelecimento, acompanhamento e avaliação da política educacional estadual. Conforme os dados coletados e analisados, o CEE se limita a exercer sua função normativa com aplicabilidade no campo da jurisdição, deixando em segundo plano o assessoramento e a consulta popular, ou seja, mecanismos de escuta e diálogo para contribuição na construção da política estadual.

O CEE foi escolhido justamente por ser um interessante canal de comunicação com a sociedade a respeito da educação, por ter sistemática de trabalho que inclui a representatividade de diversos segmentos da sociedade, bem como por ter vínculo com o governo estadual. No entanto, conforme um entrevistado, o Conselho atua junto ao executivo

estadual no sentido de contribuir com a formulação das políticas governamentais da seguinte forma:

Deveria contribuir mais, se fosse mais prestigiado e mais ouvido. Eu tenho a impressão que a participação do CEE no executivo estadual se resume em uma legitimação e autorização e renovação dos estabelecimentos do Sistema Estadual de Educação... Mas, se houvesse uma integração maior, onde através do *site* do CEE houvesse uma maior participação dos diversos segmentos sociais, eu tenho a impressão que tanto a criticidade iria aumentar, o que é bom, como as soluções dos problemas diversos poderiam ser mais rapidamente solucionadas. (C1)

O relato revela certa crítica atribuída ao Conselho enquanto órgão colegiado, na medida em que o entrevistado afirma a necessidade de “ser mais ouvido” pelo governo do estado. Fica clara a assertiva do conselheiro ao afirmar que a participação do Conselho junto ao executivo estadual se resume à legitimação das ações e autorização de funcionamento dos estabelecimentos de ensino do Sistema Estadual de Educação, caracterizando, assim, ação meramente técnico-burocrática, muito distante do ideal preconizado de formulação de políticas educacionais em parceria com o estado. Observamos também a crítica à limitação na forma de comunicação, o que baliza o desempenho de sua função junto à sociedade civil e às instituições constituídas.

Já outro entrevistado afirma:

Nos momentos de maior acirramento entre governos e sindicato de trabalhadores da educação, o Conselho sempre remete uma posição no sentido do diálogo, no sentido de que haja abertura ao diálogo. Então o Conselho procura mediar os conflitos e se coloca como um elemento mediador nesses conflitos, que sempre, sempre, ocorrem entre

a posição do governo do estado e a posição dos trabalhadores em educação. É um tom em que o próprio conselho chama à responsabilidade das duas partes. (C2)

É evidente que a mediação de conflitos não se caracteriza pelo entendimento de propostas para a construção da ação da política educacional, mas pela existência de interesses antagônicos de classe, especificamente do trabalhador em educação e do empregador, o estado. O espaço de diálogo poderia ser também aberto via promoção de audiências públicas sobre temática educacional, por meio de seminários, pesquisas, estudos, debates, sendo competência dessas audiências, em espaços definidos, discutir as políticas públicas dos estados e municípios, conforme Decreto nº 26.294, de 08 de janeiro de 2004 (PERNAMBUCO, 2004), que aprova o Regimento do Conselho Estadual de Educação. Para a conselheira C4, a justificativa para o *modus operandi* do CEE prende-se a:

A Constituição de Pernambuco prevê que, antes do PEE ser encaminhado à Assembleia Legislativa, terá que haver análise e sugestões do CEE. Cabe ao governo do estado, encaminhar o PEE ao CEE para as considerações e avaliação para, assim, a Assembleia considerar as sugestões do CEE. Isso eu considero um avanço legal. Nem todos os estados da federação colocam de forma normativa o prescrito constitucional. No último PEE, por exemplo, o CEE fez parecer apreciatório e solicitou revisão do PEE. A Assembleia julgou sem apreciação do CEE. O poder executivo teve que reconsiderar o parecer da Assembleia e refazer o processo para que este fosse deliberado com o parecer do CEE. Assim, do ponto de vista legal, as políticas educacionais são definidas em parceria com o CEE com amparo institucional. No período do governo 2007-2010, em PE não teve o PEE. Este se encontra no processo de elaboração. Estas não chegaram ainda ao CEE. (C4)

Para a conselheira, a regulamentação que rege o dispositivo de análise e apreciação do CEE, antes do Plano Estadual de Educação ser submetido à Assembleia Legislativa para legitimação, legaliza a ação do CEE na definição das políticas públicas estaduais. Nesse sentido, a conselheira C4 reconhece que o primeiro avanço do CEE se estabelece no campo da legalidade, o que é diferente de legitimidade. Conforme Bonavides (1978), legalidade se refere ao procedimento da autoridade em conformidade com o direito estabelecido, isto é, em consonância com os preceitos jurídicos vigentes, respeitando-se a hierarquia das normas. O poder legal é, portanto, aquele que encontra harmonia com os princípios jurídicos que servem de esteio à ordem estatal. Já o conceito de legitimidade, com base no pensamento habermasiano, deriva da racionalidade procedimental a partir de uma razão prático-moral. Para o autor, há de se distinguir entre normas, princípios e procedimentos justificatórios, conforme os quais possam ser examinados os preceitos normativos, à luz dos *princípios válidos* que contem com a concordância de todos. Nesse sentido, legitimidade se refere à ordem criada na institucionalidade legal, que se consubstancia em critérios democráticos.

Estes aspectos evidenciam que a conselheira restringe o avanço ao âmbito legal e formal, caracterizando certa visão burocrática e legalista, e desconsidera o processo propriamente democrático que envolve toda a constituição do PEE, bem como seu acompanhamento por parte do poder público no tocante às suas metas e processos, que têm por base a discussão e adequação com ampla participação da sociedade. A mesma conselheira se refere às formas de diálogo estabelecidas pelo CEE:

Hoje, o segundo elemento que defino como avanço é o Fórum Estadual de Educação. Este fórum foi criado à semelhança do Fórum Nacional de Educação/Conae. Eu considero esta ação uma ampliação da sociedade na aprovação e discussão da política educacional. Não há diretamente deliberação do CEE nas políticas governamentais, inclusive as de educação. Assim, nesse período só terá

(participação) quando o PEE for encaminhado ao CEE para análise e apreciação. (C4)

A exposição compreende que o diálogo travado com a sociedade pelo CEE não acontece internamente nas suas instâncias de deliberação, seja a partir da iniciativa dos conselheiros no tocante à mobilização de sua base de representação, seja por audiências públicas ou outros mecanismos e abertura de canais participativos, mas em espaço de discussão constituído pelo poder público, como no caso do Fórum Nacional de Educação. O relato reconhece que o CEE não tem na sua pauta de deliberações ações que sejam levadas diretamente ao governo e que as desloca para um espaço de discussão não deliberativo. As propostas se estabelecem a partir de espaços sociais externos ao CEE, ou seja, o CEE é um espaço público que não exerce plenamente sua função, mas se utiliza de outro espaço público, aqui reconhecido como o Fórum Estadual de Educação (FEE), como espaço de participação e legitimação. Assim, conclui a conselheira que, como no período estudado (2007-2010) não houve movimento externo que possibilitasse a participação do CEE na discussão externa do FEE, não houve, conseqüentemente, proposição do CEE na contribuição da política estadual. Essa assertiva vem a ferir as condições de competência do próprio CEE, que prevê em seu art. 2º, inciso III, a atribuição do CEE em colaborar com a definição da política educacional do estado.

Ao CEE, na visão da conselheira, é atribuída função normativa, cabendo-lhe o papel no protagonismo de propostas coletivas, mas estas acontecem em outros espaços participativos da sociedade e não nos pertencentes ao próprio CEE. Os fóruns e conferências são instâncias consideradas importantes como mecanismos de participação social, mas são externas ao Conselho, que, portanto, *aguarda* as demandas.

Assim também se verifica, na expressão de outros sujeitos, certa visão procedimentalista do Conselho:

Repare, todo processo aqui, ele é encaminhado a uma das câmaras em que há uma discussão, uma análise e uma

aprovação na câmara que vem ao plenário, que também é composto com os membros da câmara para ratificar, para retificar, para fazer alguns ajustes, ou pedir retorno às câmaras para reanálise. A escuta e o diálogo é estabelecido na base de representação e nunca aqui. Embora as plenárias estejam abertas. (C1)

Nós temos os mandatos, que duram quatro anos. Os conselheiros, eles têm sua atuação muito mais galgada numa formação de origem, de onde ele vem representando. Então, a formação, na verdade, que se dá aqui, ela é um processo mais técnico do que político. [...] Dentro do Conselho, nós temos uma formação mais técnica do que política [...]. Quando eu digo *a formação técnica* é dentro dos padrões que são exigidos na elaboração dos pareceres, na emissão de opinião, enfim, esses aspectos de ordem mais, digamos assim, de padrão do documento que se produz aqui dentro. (C2)

Os extratos permitem compreender que a preparação técnica existente no âmbito das Câmaras do CEE é realizada com base nos padrões ali estabelecidos para a emissão de pareceres considerando o princípio de uniformização de seus documentos e predomina sobre a habilidade política para o desenvolvimento da sua função no CEE. Esta segunda seria atribuição do poder executivo:

Então, eu vejo o Conselho numa postura independente, numa postura consultiva, numa postura deliberativa; é um grupo que formula, formula, mas que não tem o poder do executivo. Cabe ao governo executar. Diante de suas limitações, creio que é um espaço importante de debate, de sinalização e de construção de propostas que, muitas vezes, são ignoradas por quem está na gestão. (C2)

Os dados revelam, em seu conjunto, certa apatia do CEE frente ao poder executivo, sob o argumento de atribuição de papéis: ao CEE cabe legislar; ao executivo, executar. Nestes termos, a participação, conforme a percepção dos conselheiros, parece restrita à emissão de pareceres no âmbito de processos que chegam ao CEE, o que faz com que a instituição tenha papel burocrático, mais do que político, e que restrinja o diálogo à emissão de opiniões pontuais sobre as demandas.

### **O que dizem representantes do Sindicato de Trabalhadores em Educação**

Um dos entrevistados do Sintepe enfatiza que não há espaços para participação criados pelo governo estadual e conclui:

E se tem espaço criado pelo próprio governo, não existe nenhum que dê as condições para você pensar, elaborar, aplicar e avaliar as políticas. Por quê? Porque tudo vem como pacote já pronto. O próprio programa carro-chefe do governo, que é a Escola de Tempo Integral, não tem participação efetiva dos trabalhadores. Nós somos selecionados para entrar lá, numa disputa interna entre nós, porque tem uma gratificação [...]. E as pessoas se submetem a fazer isso para não perder a gratificação. Então é uma política de submissão mesmo, de submissão, e trazer as pessoas para dentro de um programa, pensando no dinheiro, porque já paga um salário muito baixo. Então o dinheiro é o carro-chefe desse processo. É essa maldade aí que o governo promove com os trabalhadores em educação. (S1)

O entrevistado do Sintepe anuncia não haver espaço de construção coletiva da política e esclarece que, para além da construção coletiva, há necessidade de criação de espaços de análise e reconstrução da política e reflete que as ações do governo vêm prontas, delineadas pelos

técnicos da gestão. Seguindo sua exposição, fica evidente que não há participação dos trabalhadores em educação no período investigado; e ele ainda anuncia que há *disputa interna no sindicato* para o alcance de melhores espaços nas escolas de tempo integral, o que o faz identificar a política como ato de submissão do trabalhador à gestão governamental. Da mesma forma, não indica demanda política de participação e reivindicação da categoria. Na sequência, o mesmo entrevistado trata da política de Pernambuco:

Na verdade, as queixas da categoria são enormes, uma vez que nós, por exemplo, no caso do bônus, nós não defendemos o bônus, nós defendemos que o professor, ele tenha um salário decente e, a partir daí, a gente possa discutir algumas formas de incremento, algumas formas de motivação para que o governo [...] Nós também temos uma série de restrições, uma vez que as cobranças são feitas numa carga e num volume que, nas condições que são oferecidas, elas são impossíveis de verdadeiramente serem atingidas. Então, muitas vezes, nós temos situações em que o professor fica sob uma pressão tremenda, até com problemas para a saúde, mas, no intuito de atender as metas, acaba prejudicando a sua própria saúde porque as exigências são tamanhas e as condições para que o professor cumpra as metas estabelecidas, elas são inversamente proporcionais [para que o] professor venha a render mais e melhor. [...] No tocante à gestão das escolas, nós temos uma proposta de gestão democrática que não passa simplesmente pela eleição do diretor da escola, mas passa pelo fortalecimento do Conselho Escolar, do debate dentro da comunidade. É a questão das metas estabelecidas. (S1)

A bonificação é uma das ferramentas do desenho do *accountability*, que, ao exercer seu poder de governança, submete suas ações à análise

de seus clientes/cidadãos. Desta forma, tanto a aprovação como o nível de exequibilidade de seus objetivos e metas estão sujeitos à avaliação por bonificações ou sanções. Na educação, este modelo em Pernambuco é ajustado na gestão da política pública. Ao focalizar a política do estado e a questão da participação social, com recorte para a atuação do Sindicato, o entrevistado focaliza as condições de trabalho do professor, o que é corroborado por outro sujeito:

No estado, nós temos participado de diversos conselhos. Como eu já citei alguns, Conselho Estadual de Educação, Conselho da Merenda, Conselho da Educação Indígena, Conselho do Fundeb. Então, é através destes conselhos, através de *fóruns* de Educação, que nós temos tido a nossa representação, devolvendo para o governo e para a sociedade a nossa proposta, nossa contraproposta àquilo que é oficializado pelos governantes. [...] E, a partir daí, nesses espaços, fazemos a defesa daquilo que nós construímos coletivamente como um modelo educacional que possa atender à sociedade pernambucana, que, na verdade, está muito distante daquilo que nós temos hoje. (S2)

A alegação do trabalhador de sua participação junto aos conselhos setoriais indica o quão está precária a atuação dos representantes sindicais na construção da política no estado, até porque temos o exemplo, neste trabalho de pesquisa, da própria atuação participativa do CEE neste universo. No entanto, há de se reconhecer os espaços de participação dos fóruns. Conforme os representantes do Sindicato, este faz a sua parte na busca de mobilização da sociedade para a discussão e reflexão sobre a política:

Eu acho que aí é onde temos um grande problema. Apesar de fazermos tudo isso, a meu ver, o retorno de todo esse trabalho, ele ainda é muito pequeno. Ele é desproporcional.

O Sindicato investe na comunicação, investe na formação de seus dirigentes, investe na formação de sua base, busca manter um diálogo com a sociedade através dos diversos canais que nós colocamos aqui, mas, na verdade, o resultado em termos de mobilização, o resultado em termos de apropriação pela sociedade de tudo isso, ele ainda é muito pequeno. [...] Que não é nenhuma política do sindicato ou uma política pessoal, é fato. [...] Mas o retorno dessa informação, em termos de, digamos assim, apoio da sociedade para esta causa, ele ainda é muito desproporcional e por isso que nós temos muitas vezes os governos fazendo, acontecendo, utilizando a propaganda para que as pessoas tenham diante de si uma cortina que impeça de ver mais adiante. (S2)

O extrato indica que o Sindicato faz sua parte, mas aponta limites ao seu alcance no âmbito mais amplo da sociedade, o que restringe sua intervenção, inclusive no CEE. Este, no entanto, conforme o depoimento, não estimula efetivamente a participação:

A política de governo junto a pais e alunos é ausente. O governo não consegue desenvolver política que venha a fortalecer, a partir da participação dos segmentos de pais e alunos no planejamento, execução e avaliação. Na lei, há espaço sim. A lei estadual que define o conselho escolar se encontra além da participação de pais e alunos, permite o assento de grupos organizados, da comunidade, de administrativos. Não existe nenhuma meta estratégica de fortalecimento do conselho escolar. (S1)

Não há, conforme o sujeito, uma política de fortalecimento de canais de participação junto à sociedade por meio de alguma ação dos conselhos escolares. Há, sim, espaços em que informações são veiculadas, mas não se constituem em fóruns de deliberação nem de democracia:

Alguns programas ajudam na formulação da política do governo com grupos da sociedade civil. O primeiro é o *Programa do Kit Aluno*. Esse programa permite a interlocução com a família no processo, mas não foi discutido com o conjunto da sociedade. [...] O segundo é o *Programa Ganha o Mundo*. Esse faz uma certa interlocução com a sociedade, mas apresenta também sua perversidade. A primeira, quando o governo leva o aluno para o estrangeiro e outros alunos da rede não tem sequer banheiro. O percentual de estudantes que entram no programa é um percentual muito pequeno em relação ao universo de estudantes da rede. Nesse sentido, o governo implementou e jogou a ilusão para a sociedade de que qualquer um pode conseguir e entrar no programa. O argumento é o do mérito, esse argumento é bastante perverso. Por que é perverso? Porque nem todas as famílias têm as mesmas estruturas e que só o argumento do mérito não dá conta do estudante atingir o sucesso e entrar no programa. O critério deve ser construído para, principalmente, os que não têm as condições de chegar ao que os outros chegaram. Mas como eles vão chegar, se a estrutura de cada família tem sua diferença e peculiaridade e não são iguais? O que o governo teria que pensar é em permitir criar uma base de condições para todos. Deixar um mundo básico e adequado para todo mundo, para que todos tivessem a oportunidade e não alguns. O governo teria que pensar em dar o básico a todas as escolas para um bom funcionamento e promover as mesmas oportunidades. (S1)

Os programas citados são vistos como mecanismos do governo para legitimar sua política de educação sem, necessariamente, mudar a estrutura da organização da rede pública de educação. Os entrevistados apresentam ainda as estratégias adotadas pelo Sindicato no sentido de sua atuação e mobilização à participação:

Nós temos trabalhado com a denúncia. [...] Nós conseguimos, através da denúncia, tentar chocar ao governo e à sociedade colocando o número de alunos que estão fora da escola, e o que é mais grave e sério em tudo isso, que todos os dados que nós apresentamos, eles são dados oficiais, são dados dos próprios governos. Então a partir de nossa discussão interna, a divulgação desses dados nós utilizamos, como forma de chegarmos junto ao governo e fazermos uma discussão. Nós temos alguns canais de discussão com o governo, diretamente com o governo, que nós chamamos de Mesa de Negociação, onde nós temos a Mesa de Negociação Específica, que trata apenas dos problemas da Educação e temos a mesa de negociação geral e permanente, que são todos os servidores do estado, que permanentemente a cada 30 (trinta) dias se encontram os representantes dos servidores, com diversos sindicatos de trabalhadores do serviço público, se reúnem com secretários de estado para um debate. Então é um canal aberto com o governo, o governo rebate nossas informações a partir dos dados que apresentam, mas o resultado se estabelece também com pouco resultado prático. (S2)

Bem, nós temos na verdade, temos os conselhos, o Conselho do Fundeb, o Conselho da Merenda, alguns conselhos de educação indígena, esses conselhos todos e espaços onde, o CEE, que a gente tem assento há algum tempo já e é isso. O geral, o Sintepe sempre quer chamar, estar presente. [...] Infelizmente a gente participa, mas não é ouvido [...] É assim: o que a gente coloca dificilmente é implementado. (S4)

E o espaço que o Sintepe atua hoje, dentro dessa coisa mais ampla é o Fórum Estadual de Educação. Com o Fórum

Estadual de Educação e a nossa Confederação participa do Fórum Nacional de Educação, que seria o espaço de agregar essas entidades representativas e ter o espaço de manter, discutir e apresentar políticas educacionais para serem aplicadas no país e no estado. Pra isso, temos o instrumento da Conferência de Educação – Conferência Nacional de Educação –, que produz um documento e desse documento final ali está aquilo que acreditamos que é importante para ser aplicados como políticas educacionais. (S1)

Ao mesmo tempo em que focalizam suas formas de atuação, tecem críticas ao discurso do governo, a partir da ideia de que esse se utiliza dos meios de comunicação de massa para apresentar um discurso positivo e enganoso de suas próprias ações, do qual o sindicato diverge.

O Sintepe tem uma avaliação que o governo do estado, no tocante à sua política educacional, tem muitas fragilidades e que esses pontos frágeis, eles muitas vezes são encobertos por uma proposta de mídia, que, temos que reconhecer, competente, do governo do estado, que faz com que os pontos mais cruciais, em termos de educação, de uma forma clara, de uma forma ampla, de uma forma mais geral, eles não apareçam para a sociedade. [...] Ele (o governo) evidencia os aspectos mais fortes da sua política educacional. A nossa visão é a de que nós hoje continuamos com problemas graves, no tocante principalmente àquele que é responsável pela formação cidadã dos estudantes. [...] Só como exemplo, o governo passa para a população que cumpre a lei do piso. Mas em que condições o governo cumpre a lei do piso? O governo cumpre a lei do piso de uma forma precária, uma vez que o nosso salário, só para exemplificar, é o pior salário do Brasil, para os professores que têm uma formação de nível universitário, de

nível superior. Então, o governo não diz que nós temos o pior salário do Brasil, para evitar essa faixa de formação de professores, mas diz para a sociedade através de sua mídia, que paga o piso salarial nacional definido em Lei. [...] Então nós temos, na figura do professor, eu diria, um dos grandes gargalos e uma das grandes desavenças em termos de política educacional entre o Sintepe e o governo do estado. [...] Jornais de circulação, jornal próprio Ideia, rádios, assembleias e congressos... Então, os canais que o Sintepe tem hoje e que tem buscado aprimorar e aperfeiçoar, eles também passam pela comunicação através da nossa página na *internet*, através do *Facebook*, então são vários instrumentos que nós temos para conversar, para dialogar com a base da nossa categoria, para informar, para ouvir as sugestões, as queixas as reclamações e, a partir daí, ordenar e reordenar as nossas ações. (S2)

Para o Sintepe, os limites estão sendo impostos pelo governo em Pernambuco sob as bases da administração gerencial e são diagnosticados:

[...] O atual governo, [...] prioriza a gestão, então todo projeto de governo, ele foi feito pelo INDG, que é um instituto de Minas que tem essa visão empresarial de gestão e que trouxe isso para educação pública e nós, inclusive, consultamos os livros do INDG e acho que o governo pratica uma das coisas que eles orientam, no sentido de enfraquecer os sindicatos e de conversar muito. Apontar a possibilidade de solucionar vários problemas e isso não anda, não acontece. Eu diria que nesse período a única questão que teve certo impacto na educação no estado foi a questão da reforma das escolas. [...] Nós hoje temos uma grande parcela das escolas com melhores condições de funcionamento do que tínhamos no governo anterior, embora ainda exista muita precariedade. (S3)

Ao contrário do que ocorre no mercado, na política pública gerencial vivenciada, a meta não atingida é tratada por pressões graves, e essa política está tendo desdobramentos no campo da saúde do trabalhador. Ou seja, atende a mesma lógica mercadológica.

O governo montou uma política e essa política foi implementada sem ouvir os segmentos, os setores do estado, os servidores públicos de um modo geral. No caso nosso da Educação, da política específica para Educação, a mesma coisa. Além da mesa geral, nós temos a mesa de negociação com a Secretaria de Educação, onde nós batemos uma pauta imensa, porque não são só problemas salariais, mas são problemas pedagógicos, são problemas da questão da política educacional nas escolas e tudo mais que a gente passa o ano discutindo essas coisas, mas infelizmente o governo, quando implementou esse novo modelo gerencial no estado, inclusive na educação, não nos repassou nada, nós não fomos convidados para opinar. Então é algo que está sendo feito de cima para baixo. (S4)

A política educacional, segundo os relatos, foi implementada sem levar em consideração os anseios dos segmentos sociais. Estes são, na visão dos sujeitos do Sindicato, pautados em reuniões fora do CEE, reservando a este apenas sua representação.

### Considerações

Os dados examinados permitiram revelar que o Estado utiliza o discurso da participação como estratégia, utilizando-se de uma racionalidade sistêmica na regulação social, fragilizando os processos decisórios na esfera pública, uma vez que distanciados de uma racionalidade dialógica. O espaço de discussão na esfera pública a respeito das questões educacionais nos fóruns deliberativos do CEE e Sintepe se desloca para

outras instâncias de participação não deliberativas da sociedade. Dentre as conclusões, o estudo revelou que a estratégia sistêmica não só legitima as ações governamentais em Pernambuco como desestabiliza o avanço da racionalidade dialógica na esfera pública, distanciando-se da possibilidade de emancipação humana.

*O CEE não define estratégias planejadas que venham a ser alternativas de solução de problemas da educação em Pernambuco. Esse aspecto não significa desnudar o CEE e entendê-lo como espaço esvaziado de propostas, mas se compreende que esse espaço é utilizado no campo das ações técnicas pura e simplesmente. Os dados indicam que os representantes do Conselho Estadual de Educação identificam que este não teve participação na construção do Programa de Modernização do governo estadual, o que se restringiu à Secretaria de Educação. Fica claro também que, apesar da afirmação de espaços para discussão no CEE na busca de consensos, o resultado na prática se detém ao campo da discussão, porque esta não ultrapassa os muros do CEE, limitando-se à lógica burocrática/sistêmica.*

*Os entrevistados do Sintepe, por sua vez, esclarecem que conseguem exercer a crítica, denunciando a ação feroz do governo, o que leva à desmobilização e apatia das ações sindicais. No entanto, não se encontra nos depoimentos alguma reflexão sobre uma possível reversão frente à dominação do estado e à política de submissão vivenciada. Ao contrário, denunciam certa corrupção, que irradia para dentro da ação do próprio sindicato, implicando ambas as esferas. Desta forma, a experiência do Sintepe coincide com a do CEE no sentido de não haver contribuição participativa e publicização das ações na esfera pública.*

*Concluimos que as organizações pesquisadas não defendem com clareza seus argumentos e proposições de forma a levar seus pontos de vista a consenso nas instâncias instituídas que são experimentadas e a fortalecer a legitimidade que lhes é conferida pelo marco jurídico e institucional por meio do modelo de gestão governamental gerencial. A ausência de autonomia e criticidade enfraquece o exercício da ação coletiva, que passa longe de se tornar efetivamente comunicativa, fragilizando o potencial argumentativo em espaços consultivos da sociedade que deveriam assegurar seu caráter*

público e democrático. Desta forma, contribui com a despolitização da esfera pública inibindo a participação e cultura cidadã e fortalecendo as estruturas do mercado. A percepção dos sujeitos, ao reconhecerem a importância de outros canais de diálogo na esfera pública, significa identificar que a razão comunicativa existe e é possível. Compreende-se que necessário se faz reinventá-la, num esforço conjunto de ambas as partes, numa perspectiva de participação cidadã.

## Referências

AFONSO, Almerindo Janela. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. *Revista Brasileira de Educação*, v. 18 n. 53 abr.-jun. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v18n53/02.pdf>>. Acesso em: 24.10.18.

ARENDT, Hannad. *A condição humana*. 10 ed. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense.1978.

BOTLER, Alice. *A Escola como Organização Comunicativa*. Recife: UFPE, 2004 (tese).

\_\_\_\_\_. Abordagens contemporâneas da gestão escolar. In \_\_\_\_\_ (Org). *Organização, financiamento e gestão escolar: subsídios para formação do professor*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2009.

CAVALCANTI, A. C. D. *Programa de Modernização da Gestão Pública/ Metas para a Educação / 2007-2010: análise sobre a “Gestão Democrática” da educação de Pernambuco*. João Pessoa: UFPB, 2011 (Dissertação de Mestrado em Educação).

\_\_\_\_\_. *Trabalhadores em Educação no Governo de Pernambuco: por um diálogo ativo*. *Educar em Revista*, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 69, p. 245-260, maio/jun. 2018.

HABERMAS, Jürgen. *Técnica e ciência como ‘ideologia’*. Lisboa: Edições 70, 1968 (tradução de Artur Morão).

\_\_\_\_\_. *A crise de legitimação do capitalismo tardio*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

\_\_\_\_\_. *Teoria do Agir Comunicativo*. Racionalidade da ação e racionalização social. Vol. 1. Traduzido por Paulo Astor Soethe. Sobre a crítica da razão funcionalista. Vol II. Traduzido por Flávio B. Siebeneichler. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

MOTTA, Fernando Prestes. *O que é burocracia*. São Paulo: Brasiliense, 2000.

PIZZI, Jovino. *Ética do discurso: a racionalidade ético-comunicativa*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1994.

TEODORO, António. *É possível uma política de educação à esquerda? Uma reflexão sobre possibilidade e esperança na ação política*. *Revista Lusófona de Educação*, Lisboa, n. 2, p. 43-51, 2003.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 2004.



## SOBRE OS AUTORES

**Alexandre Viana Araújo** é Doutor em Educação (UFPE). Mestre em Educação (UFPE). Licenciado em Educação Física (UFPE). Realizou estágio de Pós-doutoramento na Universidade do Porto, no período março de 2018 a fevereiro de 2019. Professor do Núcleo de Formação Docente/CAA/UFPE. É pesquisador do Grupo de Pesquisa Estudo das Organizações Educativas e do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas da Educação.

**Alice Miriam Happ Botler** é Pedagoga, mestre em Educação e doutora em Sociologia (UFPE). Realizou pós-doutorado na Ontário Institute of Studies in Education na University of Toronto (2009-2010) e na USP (2017-2018). Atualmente é professora associada da Universidade Federal de Pernambuco, vinculada ao curso de Pedagogia e ao Programa de Pós-graduação em Educação. É líder do Grupo de Pesquisa Estudo das Organizações Educativas (CNPq). É membro da Comissão da Área de Educação na CAPES. Coordenou o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação a Docência (PIBID) da UFPE/CAPES (2013 e 2018).

**Ana Claudia Dantas Cavalcanti** é *Phd* em Educação, tendo concluído estágio pós doutoral no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa em 2017. Doutorado em Educação, realizado na Universidade Federal de Pernambuco, findado em 2015. Possui Mestrado em Educação

cursado na Universidade Federal da Paraíba e encerrado em 2011. Atua na Universidade de Pernambuco – UPE/Campus Mata Norte exercendo atividades na pesquisa na docência no âmbito da Graduação e coordena cursos de Educação *Lato Sensu* nesta Universidade.

**Ana Lúcia Felix dos Santos** é Doutora em Educação (UFPE). Mestre em Educação (UFPE). Licenciada em Educação Física (UFPE). Realizou estágio de Pós-doutoramento na Universidade do Minho, no período março de 2018 a fevereiro de 2019. Professora do Departamento de Psicologia e Orientação Educacionais/CE/UFPE e do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE/CE/UFPE), na Linha de Pesquisa: Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação. É líder do Grupo de Pesquisa Estudo das Organizações Educativas e pesquisadora do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas da Educação. Pesquisadora do Pesquisadora e Orientadora de Doutorado, Mestrado e Iniciação Científica.

**Cézar Gomes da Silva** possui Graduação em Educação Física (1993) e Especialização em Atividade física e Saúde Pública (2010) pela Universidade de Pernambuco e Mestrado em Educação pela UFPE (2016) na linha de pesquisa Políticas Educacionais, Planejamento e Gestão da Educação. Tem experiência na Gestão de Políticas Públicas em Esporte e Lazer e na área de Educação Física Escolar com ênfase em Treinamento Esportivo. Atualmente é professor de educação física na rede de educação do estado de Pernambuco e da rede de ensino do município da Água Preta/PE.

**Edima Morais** é Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Educação da (PPGEdu/ CE/UFPE), na Linha de Pesquisa: Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação. Mestre em Educação Contemporânea (PPGEduC/UFPE). Pedagoga pela Universidade Federal de Pernambuco CAA/UFPE. Integrante do grupo de Pesquisa GESTOR - Pesquisa em Gestão da Educação e Políticas do Tempo Livre. Professora da Rede Pública Municipal de Caruaru.

**Edson Francisco de Andrade** é graduado em Pedagogia pela Universidade de Pernambuco (UPE), Mestrado e Doutorado em Educação Pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). É professor do Departamento de Administração Escolar e Planejamento Educacional (DAEPE/UFPE), exerceu a chefia deste departamento no biênio 2014-2015. É professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPE, exerceu a coordenação deste Programa no biênio 2016-2017. Foi diretor estadual da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE/PE) nos biênios 2015-2016 e 2017-2018. É membro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED). É líder do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Educação e Enfrentamento da Desigualdade Social.

**Emanuelle de Souza Barbosa** é Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Educação da (PPGEdu/ CE/UFPE), bolsista Facepe, na Linha de Pesquisa: Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação. Mestre em Educação Contemporânea (PPGEduC/UFPE). Pedagoga pela Universidade Federal de Pernambuco CAA/UFPE. Integrante do grupo de Pesquisa GESTOR - Pesquisa em Gestão da Educação e Políticas do Tempo Livre.

**Iágrici Lima Maranhão** é Doutora e Mestre em Educação pelo Núcleo de Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação pela Universidade Federal de Pernambuco com foco em Gestão Educacional e Políticas públicas. Pedagoga pela Universidade Federal de Pernambuco (2006), Especialista em Educação Especial na Perspectiva da Inclusão pela Universidade Salgado de Oliveira (2010). Atua como Professora da Faculdade Anchieta do Recife desde 2012 nos cursos de Pedagogia, Ciências Contábeis e Administração. Também como Professora do Município do Jaboatão dos Guararapes desde 2003, desempenhando as funções de Supervisora Pedagógica Escolar e Gestora em escolas da rede. Atualmente atua como Membro na Comissão de Licitações 4, do Município de Jaboatão.

**Ildo Salvino de Lira** é Doutor e Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco (PPGE/UFPE) linha de pesquisa Políticas Educacionais, Planejamento e Gestão da Educação. Pedagogo pela Universidade de Pernambuco. Atualmente é Professor Adjunto do Departamento de Metodologia da Educação da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

**Ivanilso Santos da Silva** é Graduado em Pedagogia pela Universidade Católica de Pernambuco (2009), é Mestre em Educação pelo Programa De Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco (2017). Possui Especialização em Gestão Educacional e experiência de atuação em Projetos Sociais e docência no Ensino Superior. É integrante do Grupo de Pesquisa :Observatório de Política e Gestão da Educação coordenado pela professora Dra. Márcia Angela S. Aguiar

**Jamerson Antonio de Almeida da Silva** é Doutor em Educação (UFBA). Mestre em Educação (UFPE). Licenciado em Educação Física (UPE). Líder do Grupo de Pesquisa GESTOR – Pesquisa em Gestão da Educação e Políticas do Tempo Livre. Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGEdu/CE/UFPE), na Linha de Pesquisa: Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação e do Núcleo de Formação Docente (CAA/UFPE). Pesquisador e Orientador de Doutorado, Mestrado e Iniciação Científica.

**Janete Maria Lins de Azevedo** possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Católica de Pernambuco. É mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco e doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas. Realizou estágios de Pós-doutoramento na Universidade de Paris 8, junto ao grupo de pesquisa ECOLE, no período abril de 2002 a março de 2003 e na Universidad de València - Espanha - no período de março a novembro de 2018. Atualmente é professora titular da Universidade Federal de Pernambuco,

vinculada ao Programa de Pós-graduação em Educação e ao curso de Pedagogia (campus do Recife) e líder do grupo de pesquisa Políticas Públicas da Educação.

**John Mateus Barbosa** é Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Educação da (PPGEdu/ CE/UFPE), bolsista Capes, na Linha de Pesquisa: Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação. Mestre em Educação Contemporânea (PPGEduC/UFPE). Pedagogo pela Universidade Federal de Pernambuco CAA/UFPE. Integrante do grupo de Pesquisa GESTOR - Pesquisa em Gestão da Educação e Políticas do Tempo Livre cadastrado no diretório do CNPq. Atuou como Professor Substituto no CAA/UFPE (2016/2017).

**Katharine Ninive Pinto Silva** é Doutora em Educação (UFBA). Mestre em Educação (UFPE). Pedagoga (UFPE). Vice-líder do Grupo de Pesquisa GESTOR – Pesquisa em Gestão da Educação e Políticas do Tempo Livre, cadastrado no Diretório de Grupos do CNPq desde 2007. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGEdu/CE/UFPE), na Linha de Pesquisa: Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação e do Núcleo de Formação Docente (CAA/UFPE). Pesquisador e Orientador de Doutorado, Mestrado e Iniciação Científica.

**Márcia Angela da Silva Aguiar** é Professora Titular da Universidade Federal de Pernambuco. Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Líder do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas da Educação. Presidiu a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) e a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE). Foi Conselheira da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de educação (2014-2018). Atualmente é Diretora de Relações Internacionais da ANPAE e Vice-presidente da Assembleia Geral do Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa (FORGES). Coordena o

Observatório de Política e Gestão da Educação no CE/UFPE. Integra o Conselho editorial de várias revistas científicas.

**Maria Lucivânia Souza dos Santos** é Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da (PPGEdu/ CE/UFPE), na Linha de Pesquisa: Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação. Mestre em Educação Contemporânea (PPGEduC/UFPE). Especialista em Novas Tecnologias no Ensino da Matemática (UFF/LANTE). Licenciada em Matemática (UFPE/CAA). Integrante do Grupo de Pesquisa GESTOR – Pesquisa em Gestão da Educação e Políticas do Tempo Livre. Atuou como Professora Substituta no CAA/UFPE (2014-2016) e na UEPB (2016-2017).

**Pedro Henrique de Melo Teixeira** é Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Educação da (PPGEdu/ CE/UFPE), na Linha de Pesquisa: Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação. Mestre em Educação Contemporânea (PPGEduC/UFPE). Licenciado em História (UPE). Integrante do grupo de Pesquisa GESTOR - Pesquisa em Gestão da Educação e Políticas do Tempo Livre. Professor da Rede Estadual de Ensino de Pernambuco.

**Silvana Galvão de Aguiar** possui Graduação em História, pela Universidade Federal de Pernambuco (1989). Especialista em Docência do Ensino Superior, pela Faculdade Joaquim Nabuco (2011) - Mestrado em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco - (UFPE), em 2015. É professora da Rede Estadual /Particular de Ensino de Pernambuco na modalidade da Educação Básica. Tem experiências de pesquisas na área de Política Educacional, Avaliação de Programas e Projetos Educacionais.

**Valéria Lima Andrioni Benittes** é Mestre em Educação Contemporânea (PPGEduC/UFPE). Licenciada em História (AESA). Integrante do Grupo de Pesquisa GESTOR – Pesquisa em Gestão da Educação e Políticas

do Tempo Livre. Professora da Educação Básica da Rede Municipal de Ensino de Arcoverde - Pernambuco. Possui vinte anos de experiência na área de Educação, com ênfase em Processos de alfabetização, Gestão Escolar, Formação de Professores, Conselhos de controle social e Formulação de Políticas.

*Título* Políticas Educacionais no Estado de Pernambuco:  
discursos, tensões e contradições

*Organizadores* Ana Lúcia Felix dos Santos  
Edson Francisco de Andrade  
Luciana Rosa Marques

*Projeto Gráfico e Capa* Gabriel Santana

*Foto da capa* Taru Huhkio/Unsplash

*Revisão de Texto* Mariana Loreto

*formato* Digital

*fontes* Lato; Markfreer

*Editoração eletrônica* Editora UFPE



