

NOVA GESTÃO PÚBLICA E FORMAÇÃO DE GESTORES ESCOLARES EM PERNAMBUCO: A CENTRALIDADE DO MODELO GERENCIAL¹

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y EDUCACIÓN EN PERNAMBUCO: LA FORMACIÓN DE GESTORES EN EL CENTRO DEL MODELO DE GESTIÓN

THE NEW PUBLIC MANAGEMENT AND EDUCATION IN PERNAMBUCO: THE TRAINING OF MANAGERS IN THE CENTER OF THE MANAGEMENT MODEL



Luciana Rosa MARQUES
Universidade Federal de Pernambuco
e-mail: luciana.marques@ufpe.br



Iágrici Maria de Lima MARANHÃO
Universidade Federal de Pernambuco
e-mail: iagricilimaster@gmail.com

| 1



Como referenciar este artigo

MARQUES, L. R.; MARANHÃO, I. M. de L. Nova gestão pública e formação de gestores escolares em Pernambuco: A centralidade do modelo gerencial. **Revista Educação e Fronteiras**, Dourados, v. 11, n. esp. 1, e021016, 2021. e-ISSN: 2237-258X. DOI: <https://doi.org/10.30612/eduf.v11iesp.1.16506>

Submetido em: 13/06/2021

Revisões requeridas em: 09/08/2021

Aprovado em: 15/09/2021

Publicado em: 30/10/2021

¹ Apoio UFPE.

RESUMO: A Nova Gestão Pública surge como um modelo de gestão da coisa pública que se pauta no viés gerencialista, tendo como objetivo tornar o Estado mais eficiente, eficaz e econômico, assim como, fomentar espaços de maior participação e responsabilização na busca de resultados. A NGP vem se consolidando como base para a reestruturação dos sistemas. Pernambuco promove uma formação para os gestores escolares de sua rede que materializa uma gestão baseada na cultura dos resultados, na meritocracia e na bonificação. O estudo se baseia na Análise Social do Discurso. De acordo com Fairclough (2001), o estudo busca compreender de que forma o discurso estrutura as relações de poder na sociedade, considerando o discurso como prática social. A pesquisa apresenta como o governo de Pernambuco faz uso dos mecanismos do discurso para atrelar o processo de participação dos professores, num curso de formação de gestores escolares, em um instrumento para construir a qualidade da educação na rede pública, numa perspectiva gerencialista. Essa discussão se apresenta em contextos relevantes, na medida em que está se vivenciando o panorama das avaliações externas como único meio de aferição da qualidade da educação na forma dos índices educacionais. O estudo analisa a estrutura do programa, as medidas adotadas para a educação no tocante às avaliações externas e o quanto este panorama tem reverberado na organização da gestão escolar.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão escolar. Nova gestão pública. Participação.

RESUMEN: *La Nueva Gestión Pública surge como un modelo de gestión pública basado en el enfoque gerencialista, con el objetivo de hacer al Estado más eficiente, eficaz y económico, además de propiciar espacios de mayor participación y rendición de cuentas en la búsqueda de resultados. El PNG ha ido consolidando su posición como base para la reestructuración de los sistemas. Pernambuco promueve la formación de los gestores escolares de su red, que materializa una gestión basada en la cultura de los resultados, la meritocracia y las bonificaciones. El estudio se basa en el Análisis Social del Discurso. Según Fairclough (2001), el estudio pretende comprender cómo el discurso estructura las relaciones de poder en la sociedad, considerando el discurso como una práctica social. La investigación presenta cómo el gobierno de Pernambuco utiliza mecanismos discursivos para enganchar el proceso de participación de los profesores, en un curso de formación de gestores escolares, en un instrumento para construir la calidad de la educación en la red pública, en una perspectiva gerencialista. Esta discusión se presenta en contextos relevantes, en la medida en que estamos viviendo el panorama de las evaluaciones externas como único medio de medir la calidad de la educación en forma de índices educativos. El estudio analiza la estructura del programa, las medidas adoptadas para la educación en relación con las evaluaciones externas y cómo este panorama ha repercutido en la organización de la gestión escolar.*

PALABRAS CLAVE: *Gestión escolar. Nueva administración pública. Participación.*

ABSTRACT: *The New Public Management emerges as a model of public management based on the managerialist approach, with the goal of making the State more efficient, effective, and economical, as well as fostering spaces for greater participation and accountability in the pursuit of results. The NGP has been consolidating itself as a basis for restructuring the systems. Pernambuco promotes training for school managers in its network that materializes a management based on the culture of results, meritocracy and bonuses. The study is based on Social Discourse Analysis. According to Fairclough (2001), the study seeks to understand how discourse structures power relations in society, considering discourse as social practice. The research presents how the government of Pernambuco makes use of discourse mechanisms to*

hitch the process of teacher participation, in a training course for school managers, in an instrument to build the quality of education in the public network, in a managerialist perspective. This discussion is presented in relevant contexts, as we are experiencing the panorama of external evaluations as the only means of measuring the quality of education in the form of educational indexes. The study analyzes the structure of the program, the measures adopted for education in relation to external evaluations, and how this panorama has reverberated in the organization of school management.

KEYWORDS: School management. New public management. Participation.

Introdução

Elementos como a ineficiência, a falta de eficácia e de efetividade são apresentados como as causas da crise do Estado de Bem Estar, mediante sua base estar ancorada no modelo burocrático, com “práticas questionáveis” e que prevaleceram até a década de 1980. Por conseguinte, a busca por respostas para as questões que surgiram através do processo de globalização, ocasionou novos olhares para a gestão pública (ANDION, 2012; DENHARDT, 2011).

O entendimento de que a globalização acarreta novas formas de organização estrutural da sociedade exige uma compreensão do que se espera sobre os padrões de competitividade equitativa (entendendo o viés do individualismo enquanto base do novo sistema econômico neoliberal), sustentabilidade (que discute a importância do uso justo dos recursos naturais e a distribuição da renda de forma acessível) e boas práticas de governo (refletindo sobre as políticas públicas em torno de aspectos sociais e econômicos de forma “pacífica”) (DENHARDT, 2011). | 3

Justamente, são essas novas formas de organização as responsáveis por trazer reflexões sobre o Estado, o Neoliberalismo, a Nova Gestão Pública e sua relação com a Educação. Quando se fala de “novas demandas”, a perspectiva global das transformações sociais e econômicas, o acirramento das concorrências por posições nos blocos econômicos que apontam para união de países em relações continentais, a promoção da democracia participativa e as respostas aos anseios da sociedade em geral, percebe-se a emergência de novos paradigmas para a condução da gestão pública.

Embora seja possível atribuir ao termo “gestão” diversos significados, quando se trata da “coisa pública”, torna-se evidente algumas peculiaridades com relação ao fato de que a gestão pública é, inerentemente, diferente da gestão do setor privado. No entanto, a utilização de preceitos gerenciais pautados nessas transformações aponta para a reconfiguração do modelo

estatal. É nesse contexto que a gestão pública, assume a função de facilitar a execução dos anseios da sociedade, mediante um ciclo de atividades que culminam na materialização das políticas públicas.

A Nova Gestão Pública caracteriza-se como um modelo normativo capaz de substituir o modelo burocrático, baseado em regras, autoridade, centralização e outros aspectos que, segundo seus defensores, tornaram o Estado ineficiente (DENHARDT, 2011), sendo constituída por metodologias que utilizam a lógica empresarial, baseada em princípios mercadológicos, para a administração pública.

Andion (2012) coloca que este modelo gerencial, ao tomar como base a competição e o foco em resultados, incentiva uma agenda de reformas que se direcionam para uma ruptura com a administração pública tradicional, utilizando de correntes teóricas que modificam a estrutura do Estado. Com a ideia de que o Estado deve atender às mudanças propostas no processo de globalização, a NGP se materializa com a implementações de elementos como:

- Profissionalização da alta burocracia;
- Transparência e responsabilização;
- Descentralização na execução de serviços públicos;
- Desconcentração organizacional nas atividades exclusivas do Estado;
- Controle dos resultados; Novas formas de controle;
- Duas formas de unidades administrativas autônomas: agências que realizam atividades exclusivas do Estado e agências descentralizadas, que atuam nos serviços sociais e científicos.

| 4

Marques (2020) coloca que segundo o Conselho Latino-Americano para o Desenvolvimento (CLAD) estes elementos indicam que as mudanças não direcionam o Estado para uma retirada de seus serviços do campo público. A NGP propõe uma reconstrução do Estado, no sentido de que transfere a ideia de “Estado-Mínimo” para a de “Estado-Melhor”, consolidando modelos baseados nas exigências de eficácia, como no setor privado.

Um dos aspectos da NGP a ser destacado é a “abertura” de espaços para participação social na gestão pública. A ideia de que a eficiência e eficácia, os resultados alcançados, a referência da competitividade tem assumido um papel de destaque na NGP, fomenta a materialização de uma gestão pautada num ideal de participação, como co-responsável do desenvolvimento dos serviços públicos. No entanto, esse formato de participação, contraditoriamente, abre espaço para novas formas de regulação, com a entrada dos setores

privados, através das fundações, que interferem e, no limite, definem políticas educacionais. Temos, assim, o mercado regulando a coisa pública, em claro movimento de privatização.

Este é o dilema dos gestores escolares da rede estadual de Pernambuco. Ao mesmo tempo que, através do Programa de Modernização da Gestão Pública, se insere elementos de viés gerencialista na rede educacional, os atores escolares assumem um papel de responsáveis pelos resultados, fomentando o discurso da qualidade pautado no modelo da NGP.

Mendes (2000) colocam que no bojo das mudanças ocasionadas pela implementação das medidas gerencialistas, apresenta-se um novo modelo hegemônico, que transforma concepções e práticas organizacionais dos serviços públicos, consolidando a incorporação da lógica competitiva e individualista pautada no ideal do mercado. Tendo esse modelo como paradigma, é estimulada a parceria de instituições públicas com as privadas e o discurso da eficiência como sinônimo de qualidade, que até então se apresentava como algo do campo privado, passa a ser a referência do setor público.

Neste artigo, analisaremos como o Programa de Modernização da Gestão Pública - Metas para Educação (PMGP-PE), implantado em Pernambuco, com o discurso de garantia da qualidade educacional, delineia um modelo gerencial na formação dos gestores escolares, através do Programa de Formação de Gestores Escolares de Pernambuco (PROGEPE), pautado na reorganização das instituições educativas da rede estadual, consolidando a perspectiva da Nova Gestão Pública na educação pernambucana.

| 5

A nova gestão pública e a participação social

Com a finalidade de explicitar melhor o objetivo do PMGPE – Metas para Educação, é necessário apontar como foi elaborado o projeto do governo Eduardo Campos, baseado na Gestão por Resultados, um dos preceitos utilizados pela NGP.

Para início de nossa discussão neste tópico, que tratará especificamente do documento PMGPE/Metas para Educação, destacamos uma importante colocação feita no próprio documento pelo então Secretário de Educação. Na sua fala, ele afirma que, após anos de estagnação, o país retorna ao cenário de crescimento e que o estado de Pernambuco acompanha este panorama, assumindo um papel de responsabilidade por manter-se neste ciclo. O Secretário aponta, ainda, que para “estar preparado com a finalidade de atender tantas conquistas, seria preciso estabelecer parâmetros de prioridades da educação, potencializando assim as oportunidades aos Pernambucanos” (PERNAMBUCO, 2008). Esta visão associa-se ao

movimento neoliberal de produzir um Estado capaz de, com seu discurso em prol da igualdade e de oportunidades, baseado no ideal da meritocracia, efetivar o atendimento à população menos assistida, promovendo, também, o alargamento de espaços que contribuam para a participação social na esfera pública, voltada, entretanto, para a efetivação do modelo gerencialista.

O modelo que se apresenta no contexto da NGP surge em Pernambuco coadunado ao que se estabelecia naquele momento nos governos estadual e da União, em prol de atender as demandas postas pelo mercado, visando à reestruturação do Estado. As reformas surgem num contexto maior de exigências as quais Pernambuco, como os demais estados, deveriam cumprir, se inserindo no quadro da chamada modernização do setor público.

Eduardo Campos, ao assumir o governo de Pernambuco, diante dos péssimos resultados apresentados na educação nas avaliações externas, particularmente do 6º ao 9º ano estabelece como finalidade da gestão para a educação aumentar estes indicadores (PERNAMBUCO, 2008), visando tornar a educação do estado uma das melhores do país. Assim, surge o Programa de Modernização da Gestão Pública/ Metas para Educação, objetivando assegurar a melhoria da qualidade da educação pública por meio de uma política de estado, reverberando ações que melhorassem os resultados educacionais.

O Projeto de Modernização da Gestão na Educação tem a intenção de melhorar o Índice de Desenvolvimento Educacional do Estado de Pernambuco (IDEPE), tomando por base a gestão por resultados, que é uma característica da NGP, enquanto um mecanismo estratégico.

O PMGPE/Metas para educação, tem como principal objetivo “consolidar nas instituições de ensino da rede, a cultura da democracia e da participação popular, baseada em diagnóstico, planejamento e gestão, focando sempre nos resultados” (grifo nosso) (Pernambuco, 2008). Oliveira (2015) aponta que a educação, que tem como espaço formal a escola, sofreu as críticas que atingiram à modernidade, de forma que a NGP assume a função de reestabelecer o contrato entre Estado e sociedade fomentando um maior investimento da comunidade. E assim, é possível compreender o formato de participação que este modelo origina.

Faz-se necessário destacar que essa participação, conforme assinala a autora, nada mais é que um modo de orquestrar um novo modelo de organização fundamentada no modelo gerencial. Assim, ela destaca que a democracia participativa surge na reforma do Estado, materializando um maior envolvimento dos atores sociais no ciclo das políticas, desde a sua elaboração até a sua execução, fazendo parte do processo denominado de *governance*, que pode ser compreendido a partir da definição do Banco Mundial em seu *documento Governance and Development* de 1992, enquanto “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de

governo”.

Dallari (2004) afirma que durante anos a participação assumiu um viés de direito outorgado e, por isso, os espaços de disputa por garantia e materialização dos processos democráticos, incorporavam o sentido da conquista. A NGP estabelece outro conceito de participação, o qual estabelece uma co-responsabilização do sujeito com relação aos resultados, que materializam o sentido de qualidade no discurso. Assim, o fracasso ou sucesso é de responsabilidade coletiva dos atores da escola, mesmo que o Estado não cumpra com suas obrigações, buscando se isentar da sua responsabilidade.

Araújo (2015) destaca a forma como o discurso sobre responsabilização se materializa enquanto uma prática de modernização da gestão pública e assume diferentes configurações. Coloca, ainda, que a melhoria do desempenho do setor público depende de dois mecanismos de responsabilização, quais sejam, a lógica dos resultados e a competição administrada.

Um dos princípios da NGP que se materializa nas políticas educacionais, apontado por Verger (2015), é a gestão profissional dos serviços. Em Pernambuco, os gestores escolares participaram de um programa de formação de forma que a ideia da profissionalização estabelece a perspectiva do que pode ser oferecido à instituição pelo ator da organização mediante o perfil | 7
construído no Programa de Formação de Gestores Escolares de Pernambuco (PROGEPE). Tal dado, é fruto do estudo de doutoramento desenvolvido por Maranhão (2016), através da pesquisa sobre o curso de formação dos gestores e a influência deste no processo de qualidade da educação. A tese aponta como o curso direciona o perfil de gestor baseando-se na ideia de performatividade (BALL, 2005), com características gerenciais, alinhado aos preceitos da NGP.

Constituem ideias centrais da Nova Gestão Pública um Estado administrativo ao estilo da iniciativa privada; contratos de gestão entre unidades; avaliação de desempenho; ênfase em resultados; redução do poder da burocracia; focalização na eficiência; busca de mecanismos regulatórios; introdução sistemática de conceitos de produtividade; flexibilidade; competitividade administrada; participação dos agentes sociais e controle dos resultados; foco no cidadão, orçamento e avaliação por resultados e performance; fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia; descentralização na formulação e execução de políticas e por fim maior autonomia às unidades executoras (ARAÚJO, 2010, p. 145).

A intenção do governo de Pernambuco em viabilizar um modelo de gestão pública com o viés gerencialista é estabelecer uma nova cultura organizacional pautada nos preceitos empresariais, a fim de implantar um modelo educacional que se torne referência nacional e se destaque nas avaliações em larga escala. Para tanto, é necessário incutir o discurso da

participação enquanto ideia que rege as práticas das instituições escolares na busca pelos resultados. De acordo com Gomes (2009, p. 69), é possível compreender a gestão por resultados como

[...] o ciclo que começa com o estabelecimento dos resultados desejados, a partir da tradução dos objetivos de governo; prescreve o monitoramento e a avaliação do desempenho da organização ou da política pública a partir do alcance desses resultados; e retroalimenta o sistema de gestão, propiciando ações corretivas decorrentes dessa avaliação.

O autor aponta mecanismos do campo empresarial que passaram a ser usados pela administração pública no que concerne aos resultados, eficiência, eficácia, entre outros aspectos. Questões como monitoramento e avaliação do desempenho, surgem como elementos que materializam o discurso da responsabilização dos sujeitos que decorrem de seu processo de participação na busca por obtenção destes resultados.

Não diferente, o Programa de Formação de Gestores Escolares de Pernambuco (PROGEPE), apresenta contextos que demonstram essa “participação” de forma que os gestores se colocam frente ao processo de “incluir” os diversos segmentos que constroem a escola nas demandas apresentadas, evidenciando desempenho compatível com o demandado | 8 pelo modelo de gestão. Logo, fica claro o modo como os gestores recebem a incumbência de “motivar” seus “colaboradores” a “vestir a camisa” (MARANHÃO, 2016) e buscar os resultados. Esta é uma tarefa essencial que precisa ser cumprida a fim de que se garanta o bom desempenho da rede. Apesar de o conceito de Ball (2005) se tratar de performatividade, no programa gerencial do governo do estado de Pernambuco, o entendimento de desempenho está atrelado ao conceito de resultados, como no campo empresarial. Assim, participação é elemento constitutivo da qualidade educacional, que se traduz em bom desempenho, resultado, nas avaliações. Dessa forma, a gestão democrática, que pode ser sustentada em diferentes concepções de forma híbrida (ALVES, 2019), é um componente importante na prática do gestor, sendo destacada no material de formação do PROGEPE.

Deste modo, a formação dos gestores escolares em Pernambuco, baseada claramente no gerencialismo, acaba ajudando a materializar na escola o discurso da gestão por resultado, de maneira que termos como ranking, bonificação, desempenho, meritocracia, são naturalizados no discurso da comunidade escolar, desalinhado, desta forma, ao discurso da qualidade socialmente referenciada.

Um elemento importante da NGP é o discurso das avaliações como instrumento de aferição de qualidade. É neste panorama que a medida da eficiência aparece também

apresentada sob um viés descrito como da qualidade total por Gentili (2001), que para ele, possui um sentido mercantil e é identificada como um discurso voltado para o utilitarismo, o qual indica uma postura que nega o processo educativo emancipador para a maioria da sociedade.

Alguns estudos (SOUZA, 1997; BRUNO, 1996; OLIVEIRA, 1996) afirmam que a busca da educação de qualidade está condicionada à reestruturação capitalista e à lógica da produtividade, tendo em vista que numa sociedade globalizada e tecnológica o foco do processo produtivo passa a ser o intelecto e não a força. Essa preocupação com o investimento na qualidade da educação pública promove, além de uma busca por uma melhor educação, um maior investimento na qualificação dos sistemas de ensino. Nesta perspectiva, o PROGEPE pode ser considerado como um investimento para formação dos profissionais, que legitima ações de caráter gerencialista na formação e prática de gestores escolares.

PROGEPE, participação e gerencialismo na qualidade da educação pernambucana

Partindo da ideia de que as avaliações externas funcionam como um meio de mensurar uma perspectiva da qualidade educacional e que define um tipo de qualidade, o funcionamento das ações do Estado na educação, entende-se que a configuração do PROGEPE objetiva criar um perfil para os gestores escolares da rede estadual de Pernambuco, promovendo a consolidação do discurso gerencialista, baseado, contudo, num modelo “aparentemente” mais participativo e capaz de promover a “inclusão social”. Embora se compreenda que alguns processos inseridos dentro do contexto gerencial favoreçam espaços participativos e uma maior inclusão, é possível perceber contradições ao passo que estes panoramas apresentam inconstâncias no que tange aos resultados e como estes definem o sucesso dentro do ambiente escolar, assim como na vida.

Este entendimento parte da premissa de que Pernambuco não diferente de outros locais, passando também a atender as demandas de mercado, cobranças pelos resultados dos serviços públicos (no campo da educação pública principalmente) e bom desempenho nas avaliações externas. Neste sentido, adere ao discurso da NGP no que concerne à eficiência, eficácia, economicidade, cultura do desempenho e resultados. No entanto, também expressa contradições da realidade ao passo que tornando possível, por exemplo, a gestão democrática da educação e a participação dos diferentes segmentos da escola, oportuniza perfis diversos que diferem do caráter gerencialista.

Dessa forma, a discussão qualidade educacional está atrelada ao desenvolvimento de

rankings, que criam uma esfera de competitividade e produtividade sem que exista uma reflexão sobre o processo de busca destes resultados. Portanto, as avaliações externas são tomadas como instrumentos que se adequam aos sistemas e orientações políticas. O PROGEPE surge, assim, como uma ação que visa instituir uma cultura organizacional produtiva e voltada para o desempenho individual/coletivo da instituição escolar, à medida que responsabiliza os atores pelo produto final e mobiliza diversas mudanças em torno do alcance das metas e dos resultados satisfatórios. As gestões dos sistemas educacionais, aplicam elementos da abordagem empresarial, gerencialista, quando assim são orientadas por seus responsáveis a fazê-lo, pressionando neste sentido para que, dentro da escola, os gestores escolares também adotem essa postura e fomentem ações dos seus “colaboradores”².

O cunho gerencial que se estabelece na materialização do PROGEPE pode ser visto na própria constituição do curso, que formata um perfil para o gestor em consonância com o Programa de Modernização do Governo do Estado. O gestor escolar assume uma função de gerente nas questões não apenas burocráticas, mas também o moderador dos conflitos de maneira geral, mas também acompanha o processo de ensino-aprendizagem com foco nos resultados das avaliações, promove inclusão e participação social nos espaços coletivos de deliberação e fomenta a visão do trabalho coletivo como fonte de sucesso ou fracasso. Desta forma, o PROGEPE para além de formar um gerente, enfoca questões político pedagógicas do trabalho do gestor. Este novo perfil, é demonstrado enquanto resultado por Maranhão (2016) quando os gestores apontam a dificuldade em sair do ciclo burocrático e assumirem funções pedagógicas que até então estavam sob a responsabilidade de coordenadores, supervisores pedagógicos.

| 10

O curso de formação para o diretor escolar em Pernambuco é regulamentado através do Decreto nº 38.103, de 25 de abril de 2012, que institui o PROGEPE, que teve 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, p. 2).

O Decreto aponta como justificativa que a abertura de um curso de formação de gestores escolares é considerado pelo estado como um compromisso com a qualidade social, estando associado ao Pacto pela Educação, que é “instituído com a finalidade de promover a responsabilização do poder público estadual, das escolas, das famílias, e a aliança com diversos

² Linguagem usada no campo empresarial e que foi trazida para a gestão pública com o objetivo de retirar o peso da responsabilização e incentivar a participação como um processo natural e não com viés de produtividade obrigatória.

setores da sociedade com o objetivo de alcançar a qualidade social da educação” (PERNAMBUCO, 2012, p. 2).

Apesar de o discurso da qualidade vir associado ao paradigma do que tem se chamado de qualidade socialmente referenciada, sua materialização aparece atrelada aos elementos gerenciais que fomentam a competitividade, a criação de rankings, a bonificação por desempenho e a meritocracia, elementos constitutivos do discurso gerencialista da NGP.

Um aspecto a destacar sobre a bonificação, está no fato de que, para além da competitividade que ela estabelece, também está associada à questão da valorização profissional, que deixa de ser uma referência, além dos trabalhadores em educação passarem a não se perceber como pares. Sobre as características que permeiam o contexto aqui apresentado, Oliveira (2004) aponta que as reformas do Estado promovidas no Brasil ao longo do processo de redemocratização até os dias de hoje trouxeram uma relação de desprofissionalização que pode ser discutida em vários cenários.

Um dos vieses que pode conduzir à reflexão sobre este cenário está no que a autora aponta como a proletarização, que consiste na “perda de controle do trabalhador (professor) do seu processo de trabalho”, de forma que a proletarização se opõe à ideia de profissionalização, entendida como “condição de preservação e garantia de um estatuto profissional que leve em conta a autorregulação, a competência específica, rendimentos, licença para atuação, vantagens e benefícios próprios, independência” (OLIVEIRA, 2004, p. 1136).

| 11

O PROGEPE define a participação dos atores da educação, principalmente o professor, como fundamental. Essa visão atende aos princípios da NGP no tocante ao fato de que este modelo fomenta a participação dos sujeitos na administração pública. No entanto, a participação social nesta perspectiva, segundo Oliveira (2004, p. 1131), indica que

[...] o modelo de gestão escolar adotado será baseado na combinação de formas de planejamento e controle central na formulação de políticas, associado à descentralização administrativa na implementação dessas políticas. Tais estratégias possibilitam arranjos locais como a complementação orçamentária com recursos da própria comunidade assistida e de parcerias.

A autora aponta para uma prática que passa a ser inserida no ambiente escolar da rede pública do estado de Pernambuco: o monitoramento. O PMGPE apresenta como base de seu desenvolvimento, o Ciclo PDCA³, sendo este a constituição de uma cultura de análise e

³ O ciclo PDCA é uma metodologia para a elaboração do Ciclo de Gestão de Políticas Públicas que consiste nas seguintes etapas: formulação (P – Planejar), implementação (D – Executar), monitoramento (C – Checar) e avaliação (A – Agir).

implementação de um ciclo que reverbera numa mudança comportamental da organização. Uma das principais características do ciclo de PDCA é o monitoramento (Checar – C) que a princípio tem como finalidade a geração de dados para materializar os resultados. No entanto, o monitoramento tem assumido um viés autoritário, ao passo que desde a participação da construção das atividades da escola, até a consolidação do trabalho docente, está atrelado à obtenção dos resultados pelo sistema educacional, tendo como condição o recebimento do bônus educacional.

Surge, neste panorama, a ideia da responsabilização como aspecto da participação, mas que retira as responsabilidades do Estado, não apenas na condução, mas na manutenção da infraestrutura e demais aspectos e, também, a ideia de qualidade associada ao resultado, como aferidor do sucesso ou fracasso da instituição e, portanto, de seus atores. É importante ressaltar como aponta Oliveira (2004), o quanto o trabalho docente vem sofrendo processos de desprofissionalização e proletarização ao longo dos tempos, aprofundados neste modelo de gestão. Não sendo uma questão ocasionada apenas por aspectos da própria atividade docente, mas também por mudanças que interferem no modo como a sociedade percebe a educação, entende-se que estas são utilizadas pelo sistema para fomentar uma gestão que monitora a atividade docente em busca dos resultados, desfazendo-se do processo, da valorização profissional, entre outros elementos importantes.

| 12

De forma cíclica, é possível retomar à ideia que Ball (2005) aponta sobre profissionalismo, gerencialismo e performatividade, que esclarece o quanto desde a participação dos sujeitos em espaços de formação ou mesmo onde se produzem os resultados, os sujeitos tendem a assumir e respaldar, mediante suas ações, o discurso da NGP. Em nossa pesquisa, evidenciamos que os próprios gestores (muitos, antes do processo de formação e seleção ao cargo, professores da rede estadual de ensino) incorporam e materializam a base gerencialista deste projeto de governo. Embora o viés da participação social apontado pelos documentos tome por base a intervenção da sociedade civil nos espaços decisórios de elaboração e implementação de políticas públicas, neste panorama, ela assume o lugar de tomar parte, mas não baseada na ideia da coletividade em prol do social e sim, seguindo a cartilha neoliberal, no processo de busca por resultados, promovendo competitividade e concorrência entre os profissionais e as escolas.

A fala de uma gestora entrevistada no estudo aponta com clareza essa ‘adequação’ do ambiente da escola ao discurso gerencial quando ela afirma que o Bônus de Desenvolvimento Educacional (BDE) “funciona como esta motivação e não poderia ser concedida apenas a função de gestor diante do fato de que o reconhecimento deve ser a toda equipe que batalhou

pelo alcance das metas” (Gestor 3). A participação passa de intervenção nos espaços de luta, para a luta pelo resultado posto como meta a ser atingida pelos segmentos da escola, inclusive aquelas que aparentemente induzem os sujeitos a pensarem que de fato decidem sobre o processo de forma autônoma.

Sobre o uso do discurso em diversas formas e contextos para controle de um determinado grupo, Dijk (2012) afirma que a maior parte dos discursos formais, públicos ou impressos, deixam de fora as falas dos menos poderosos de forma que estes figuram apenas como receptores. Fairclough (2001), afirma que as práticas discursivas se tornam eficientes quando se tornam naturalizadas e atingem o status de senso comum, como podemos verificar nos discursos dos sujeitos sobre o novo modelo, com seus arranjos gerenciais, sem questionar a interposição das ideias para educação.

Os documentos do PROGEPE apontam para a qualidade em uma perspectiva socialmente referenciada. No entanto, nas ações implementadas é possível identificar elementos que contrariam essa ideia e fomentam o que vem sendo posto nas propostas neoliberais acerca da gestão pública. Um menor espaço do Estado e, em contrapartida, a responsabilização dos sujeitos nos resultados; a meritocracia vista como reconhecimento do desempenho através da bonificação, que foge aos preceitos da valorização do profissional; o ranqueamento das instituições como forma de instituir a competitividade e quiçá o fracionamento da categoria; a profissionalização técnica do funcionário público como forma de garantir eficiência e eficácia, são aspectos da naturalização do discurso sobre a qualidade da educação, não coadunados com a perspectiva socialmente referenciada, trazida nos documentos do PROGEPE.

| 13

Foi trabalhado um conceito na perspectiva de qualidade social. Mas, o que é qualidade social da educação? Se formos pensar que é pela emancipação dos nossos alunos, quando eles estão empregados, levando mantimentos para casa, ajudando a família, isso também não é emancipação? É que costumamos ver a emancipação como a luta social, mas nossos alunos necessitam de uma orientação para a realidade deles. Muitos nem esperam seguir carreira acadêmica, pois precisam sobreviver na selva e conseguir um emprego. (Gestor 2)

A fala da gestora reflete a naturalização desta perspectiva e o reforço dos pressupostos da NGP. Não apenas o sujeito que a executa necessita da formação técnica sem a reflexão crítica sobre sua condição e atuação, mas os alunos que recebem a educação formal no ambiente escolar, também, pela sua fala, devem estar preparados e alinhados com suas realidades para que possam “sobreviver”. Isso não é apenas uma visão da gestora ou do próprio estado de Pernambuco, mas uma construção que veio se instaurando no sistema educacional de forma

paulatina.

Corroborando com a naturalização desta perspectiva, Vieira (2007) defende que ao passar o momento da busca pela consolidação do processo de ensino-aprendizagem, depois o período da democratização do acesso, seria este o momento de abordar a qualidade e não existe, na visão da autora, outro meio que senão por indicadores. É importante refletir que por vezes essa ideia dos indicadores não retrata fielmente aspectos que fazem parte da ação da escola e que constituem o papel final da educação. Quando se associa a emancipação apenas ao mercado de trabalho e a inserção do sujeito nessa plataforma, fomenta-se a fala sobre a meritocracia como associada ao esforço e também se releva a compreensão de que essa emancipação seja apenas financeira, mas que não se consolide de forma real com o exercício da democracia.

O espectro do gerencialismo, da NGP, reverbera no fato de que os sujeitos se percebam inseridos num panorama que não permite reflexões sobre o que está posto e apenas sigam as orientações, regulações e normativas. Neste caso, os gestores escolhem abster-se dos questionamentos e aderem ao movimento da NGP, como aponta a fala de um dos gestores entrevistados.

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. (Gestor 8)

| 14

Este fragmento de fala deixa transparecer que a participação deixa de lado o aspecto do controle social e ocupa um novo espaço que está associado à realização das atividades necessárias para a produção dos números que serão as metas a serem alcançadas. Este dado é relevante, como aponta Oliveira (2004), e demonstra o quanto a imposição de procedimentos de controle vem sendo uma prática de desvalorização do professor. Ou seja, diante do fato de que não se pode intervir no que está sendo proposto como novo modelo, cabe apenas aos sujeitos realizarem o que está posto.

Considerações finais

Na política educacional pernambucana, materializada no PMGPE/Metas para educação, observa-se que os princípios da NPG são hegemônicos. A centralidade das avaliações, gestão por metas e resultados, profissionalização da gestão, competitividade, parceria com instituições

do setor privado constituem-se como seus elementos fulcrais. Está sedimentado, portanto, um dos principais objetivos da NGP de transformar as administrações públicas tradicionais em organizações voltadas para o desempenho.

Pernambuco assume o compromisso de dinamizar os serviços públicos tornando-os mais eficientes e eficazes, comprometendo-se com o uso do dinheiro público e com o atendimento de qualidade aos cidadãos, a partir da implantação do Programa de Modernização da Gestão no Estado. Essa arena política gera outro conceito de qualidade que se caracteriza pelo estabelecimento de metas e resultados. 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.

Não apenas em Pernambuco estas inovações na gestão pública ocorrem, tendo em vista que se ocasionam nos últimos anos atreladas ao Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE) que ocorre em âmbito nacional. No entanto, o diferencial em Pernambuco foi, num curto espaço de tempo, apresentar aumento relevante nos resultados das avaliações em larga escala, se tornando, assim, uma referência nacional, materializados através dos indicadores educacionais. Juntos, todos estes elementos se apresentam enquanto componentes de um quadro de propostas para mudanças no estado capazes de promover uma eficiência e eficácia, exigida neste modelo de gestão pública.

O esforço do governo em apresentar um discurso que fortalecesse a ideia de participação e coletividade em torno do alcance da qualidade seria o meio para uma maior adesão de professores à gestão por resultados. Neste sentido, o modelo de participação, assim como o da própria gestão, incorporam elementos que destoam do sentido de qualidade socialmente referenciada e passam a fomentar uma dinâmica referendada em números de maneira que o índice é o mecanismo principal capaz de favorecer o discurso neoliberal em espaços que ao longo da história se constituíram plurais e de mudança social que são as escolas.

O PMGPE/Metas para educação surge apresentando como objetivo assegurar a qualidade da educação pública, por meio de uma política de Estado que redefina os parâmetros de gestão escolar e redirecione a formação profissional do gestor, realizada por meio do PROGEPE, de forma a materializar um perfil de caráter gerencialista. Ao mesmo tempo, o PMGPE/Metas para educação aponta para a implantação de sistema educacional público de qualidade que visa a garantir o acesso, a permanência e a formação plena do aluno, pautada na inclusão e na cidadania, além de consolidar nas unidades de ensino a cultura da democracia e da participação popular, deixando evidentes as contradições que permeiam o discurso de

qualidade e participação na rede estadual pernambucana.

Essa discussão permeia outros aspectos que constituem este panorama da NGP e suas intervenções no sistema educacional. Assim, todo sentido dado ao que se tem visto na educação brasileira nos últimos anos, merece maiores aprofundamentos que auxiliem no entendimento sobre o que está sendo proposto enquanto política, através das próprias redes de educação pública e como tudo isso reverbera na forma que essa educação pode capacitar os sujeitos para o exercício da cidadania e não apenas o preparo do mercado de trabalho.

REFERÊNCIAS

ALVES, A. V. V. Gestão democrática da educação: democracia liberal e/ou deliberativa. **Educação e Fronteiras**, Dourados, v. 9, n. 26, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/educacao/article/view/12766>. Acesso em: 10 jan. 2021.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, mar. 2012.

ARAÚJO, M. A. D. Responsabilização da administração pública: limites e possibilidades do gestor público. *In: Construindo uma Nova Gestão Pública*. Coletânea de textos do I Ciclo de Palestra organizado pela Escola de Governo do RN. Natal, RN: SEARH/RN, 2010.

BALL, S. J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 126, set./dez. 2005.

BRUNO, L. Educação, qualificação e desenvolvimento econômico. *In: BRUNO, L. (org). Educação e trabalho no capitalismo contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 1996.

DALLARI, D. A. O que é participação política? Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 2004.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

DIJK. T. A. V. **Discurso e Poder**. 2.ed. São Paulo: Contexto 2012.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

GOMES, E. G. M. **Gestão por Resultados e eficiência na administração pública: Uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. 2009. 187 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

MARANHÃO, I. M. de L. **O curso de formação de gestores escolares de Pernambuco (PROGEPE) e a qualidade da educação da rede estadual de ensino**. 2017. 196 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

MENDES, V. L. P. T. **Gerencialismo - Serviço público**: Administração pública. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 24., 2000, Florianópolis. **Anais** [...]. Florianópolis: Anpad, 2000. Disponível em: <https://ria.ufrn.br/jspui/handle/123456789/1032>. Acesso em: 28 dez. 2020.

OLIVEIRA, D. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, set./dez. 2004 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/NM7Gfq9ZpjpVcJnsSFdrM3F/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 10 dez. 2020.

OLIVEIRA, D. A. A qualidade total na educação: os critérios da economia privada na gestão da escola pública. *In*: BRUNO, L. (org). **Educação e trabalho no capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Atlas, 1996.

OLIVEIRA, D. Nova Gestão Pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, jul./set. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v36n132/1678-4626-es-36-132-00625.pdf>. Acesso em 15 dez. 2020.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação de Pernambuco. **Programa de Modernização de Gestão Pública**: Metas para educação. Pernambuco: SEE, 2008. Disponível em: www.educacao.pe.gov.br/upload/.../programa_de_modernizacao.pdf. Acesso em: 11 nov. 2014.

SOUZA, S. M. Z. L. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. *In*: OLIVEIRA, D. A. **Gestão democrática da educação**: Desafios contemporâneos. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p. 264-283.

VERGER, A. Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, jul./set. 2015.

VIEIRA. S. L. Gestão, avaliação e sucesso escolar: recortes da trajetória cearense. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 60, 2007.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington, Oxford University Press, 1992.

Sobre as autoras

Luciana Rosa MARQUES

Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco.

Iágrici Maria de Lima MARANHÃO

Doutora e Mestre em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco.

Processamento e edição: Editora Ibero-Americana de Educação.
Correção, formatação, normalização e tradução.